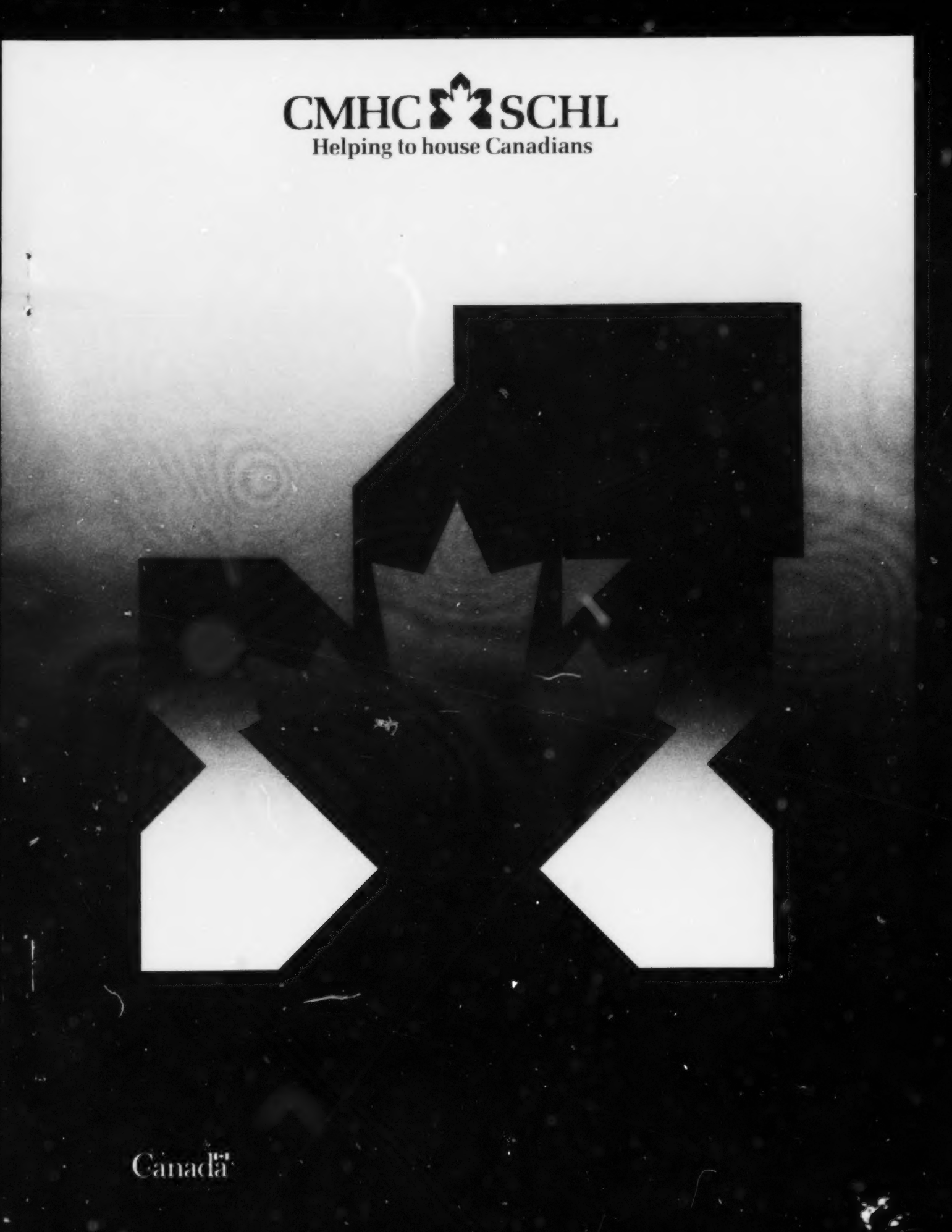
CMHC SCHL

Helping to house Canadians



Canada

GLOBAL STRATEGY FOR SHELTER TO THE YEAR 2000

Canadian Report to the Thirteenth Session of the United Nations Commission on Human Settlements

April, 1991

92-07102/

PREFACE

This is a report on the Global Strategy for Shelter to the Year 2000 as it relates to Canada. The report has been prepared by Canada Mortgage and Housing Corporation, Canada's national housing agency, for presentation to the Thirteenth Session of the United Nations Commission on Human Settlements. The report examines the current shelter situation in Canada and initiatives recently undertaken to address shelter and human settlement issues, both within Canada and in an international context.

CONTENTS

Introduction

Overview 1

The Changing Canadian Housing Scene 3

Market Housing 4

Social Housing, "Core Need" and Affordability 6

Co-operative Housing 11

Canadian Housing and Human Settlements

The Broader Context 13

Housing Assistance: The Socio-Economic Context 13

Monitoring - Shelter Indicators 13

Human Settlements as an Element of Sustainable Development 16

Research, Data and Information Exchange 19

Legal and Regulatory Reform 19

Financing Municipal Infrastructure 20

The International Dimension 21

Municipal Government Partnerships 22

Non-Governmental Partnerships 23

Professional Association Partnerships 24

Support for Research, Development and Information 25

The Way Ahead - Emerging Needs 26

INTRODUCTION

At the 42nd session of the General Assembly, member nations, including Canada passed resolution 42/193. The resolution called for "a Global Strategy for Shelter to the Year 2000, including a plan of action for its implementation, monitoring and evaluation". The General Assembly adopted the Global Strategy for Shelter to the Year 2000 and the associated Plan of Action on December 20, 1988.

In April, 1989, Canada presented a report on steps taken to implement the Global Strategy for Shelter to the Year 2000 to the Twelfth Session of the Commission on Human Settlements.

This is Canada's national report to the Thirteenth Session of the Commission on Human Settlements on recent national activity related to the Global Strategy for Shelter to the Year 2000. The report highlights current human settlement trends and issues, and recent action taken to address the issues identified.

Paragraph 41 of the report deals with the Monitoring Guidelines for National Shelter Strategies prepared by UNCHS (HABITAT) (Document HS/C/13/4). Information and brief remarks are provided on each of the 14 shelter indicators, as they relate to the Canadian shelter situation.

Canada has supported the basic principles of the Global Strategy for Shelter to the Year 2000, and continues to endorse these principles. It is hoped that this report will provide member nations with evidence of this commitment, as well as useful information on Canada's shelter strategies.

OVERVIEW

1. The vast majority of the Canadian population - about 85% - is adequately housed, even by Canada's stringent standards, and can meet its changing needs within a market framework. The remainder needs assistance of various kinds to secure adequate shelter. Following a major program review in 1985, the federal government refocussed its activities to promote the efficient operation of the private market and to ensure that assistance was directed to the 15% of Canadian households whose needs are not served by the private sector.

2. In Canada, both the federal and provincial levels of government are involved in housing. Since 1986, social housing agreements to reinforce and enhance partnerships between the federal and provincial governments have been signed that enable the two levels of government to work together in meeting shelter needs. The federal government has also negotiated similar agreements with the two territorial governments (Yukon and Northwest Territories). These federal-provincial and federal-territorial agreements provide a framework for social housing program planning, delivery, coordination and funding. There is a range of social housing programs available to respond to a variety of housing needs and private non-profit housing.

3. At the federal government level, Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) continues to play a substantial role in the provision of housing to Canadians. In addition to its role in providing social housing, the federal government (through CMHC) is becoming a catalyst for action, and a facilitator of solutions. It relies increasingly on techniques such as research, demonstration, consultations, and information transfer, and on an approach based on partnerships. Partnerships utilize the resources of federal and provincial governments, Canadian municipalities, the building industry and others in the private sector, as well as non-governmental agencies concerned with shelter provisions for specific groups such as the poor, senior citizens, women, the disabled and native groups. In terms of market housing, CMHC administers a national mortgage insurance program and guarantees mortgage-backed securities.

4. Since 77% of the Canadian population is urban, and over half the population is concentrated in nine metropolitan centres, municipal governments also have a significant role to play in shelter provision. Tri-partite Committees, composed of federal, provincial and municipal representatives, have been established during the last two years in a number of urban centres across Canada to facilitate communication and coordination between levels of government on affordable housing.

5. The changes that have taken place during the last five years or so in regard to Canadian housing exemplify very clearly the "enabling strategy" that is a fundamental element of the Global Shelter Strategy: "the creation on the part of the public sector of incentives and facilitating measures for housing action to take place to a greater degree by other

actors."[1] In Canada, where adequate housing is already enjoyed by the great majority of the population, it is usual to distinguish between "market housing" and "social housing"; it will be seen from this report that enabling strategies are vital elements in both components.

---

1 United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS Habitat), The Global Strategy for Shelter to the Year 2000, Nairobi, 1990, para. 15.

THE CHANGING CANADIAN HOUSING SCENE

6. At the same time as these new mechanisms and approaches have been introduced, the housing market itself is altering in response to changes in Canadian society. New types of housing demand are emerging, and there is a growing need for repair and renovation of existing dwellings.

7. From a demographic standpoint, the rate of growth of Canada's population continues to decrease, and is currently about 1.4 per cent per year. Since the fertility rate per woman of childbearing age is about 1.7 (compared to 3.9 in 1959 and a level required to maintain the present population of 2.1) population growth will depend increasingly on immigration. Within this pattern of slow growth, other significant characteristics include:

- slower growth in the number of households during the 1990s, as compared to earlier decades;

- stabilization of average family size at about 3.1, a level that it is anticipated will remain about the same throughout the 1990s;

- increases in the number of single-parent families, "empty nesters" (households with no children remaining at home) and one-person households. Since 1961, the proportion of one-person households has more than doubled, and now represents 21% of all households;

- steady decline in the proportion of the population aged under 20 and growth in the number of senior citizens (among whom women are twice as numerous as men).[2]

8. Linked to these social and demographic changes have been economic trends that affect the current housing scene in important ways. These include higher unemployment than in previous decades and a decline in the proportion of "middle income" families and individuals.

---

[2] Canada Mortgage and Housing Corporation, Strategic Plan 1991-1995, Ottawa, 1990, p. 13.

9. In a country as vast and diverse as Canada, the effects of such trends on the housing situation are unevenly distributed. Shelter availability and costs vary from city to city and between urban and rural areas. In 1986, approximately three quarters of all Canadians lived in urban communities.

10. Another consequence of these demographic and economic trends is that, in the future, Canadians are likely to depend more on the present stock of housing. The existing housing stock represents a valuable resource and, as indicated, the demand for new construction will likely be tempered by demographic and economic factors. This will require a greater emphasis on maintenance and on the adaptation of the present stock to meet changing needs. It will also require a shift in perception by the owners of that stock, and expansion and improvement of the renovation industry in Canada.

Market Housing

11. As the following table indicates, there is a close relationship between the state of the economy and the production of new housing in Canada. During the 1982 recession, for example, the number of housing starts was only about half the number achieved in the mid-1970s or in 1987. The late 1980s were characterized by 200,000 or more starts each year; however in the difficult economic circumstances now prevailing, in 1990 starts declined to 181,630 and will be lower still in 1991.[3]

Housing Starts, 1976-1990[4]

1976	273,203
1978	227,667
1980	158,601
1982	125,860
1984	134,900
1986	199,785
1987	245,986
1988	222,562
1989	215,382
1990	181,630

12. The total housing stock in Canada is counted as part of each five-year census, the next being due in 1991. In 1986 the total of

---

[3] Canada Mortgage and Housing Corporation, Market Analysis Centre, National Housing Outlook, Winter 1991 Edition, Ottawa, 1990, p. 2.

[4] Canada Mortgage and Housing Corporation, Canadian Housing Statistics 1989, Ottawa, 1990, Table 1.

8,991,670 units was 90% greater than that twenty five years earlier. In advance of the 1991 census, it is estimated that the total housing stock now exceeds 10,000,000 units.

13. In 1989, the total value of mortgages on residential properties was $225 billion. A key contribution by the federal government to the massive expansion of the housing stock that has taken place since 1954 has been the provision of mortgage loan insurance through CMHC. By insuring loans made by approved lenders, CMHC promotes stability in the housing market and ensures equal access across the country to mortgage financing at the lowest possible cost.

14. The other main way in which the federal government encourages stability in market housing is through mortgage-backed securities. By providing a guarantee to investors of timely payments, the program has, since its inception in 1987, created a major new funding source for housing. This has facilitated the provision of longer-term mortgages, saved government subsidy costs and helped to create a secondary market in mortgages. The program is already self-supporting and has proved a very attractive investment option. Of the $1.94 billion, $112.4 million was for fixed-rate mortgages of 10 years or longer, and $537.8 million was provided for social housing loans.

15. Whereas mortgage loan insurance and the mortgage-backed securities program affect shelter provision throughout Canada, increasing attention is being given to innovations that will make more affordable housing available in places where it is currently in short supply. For example, despite a substantial fall (15%) during 1990 in Toronto, and a modest rise (3%) in Montreal, the average house price in Toronto at the beginning of 1991 was more than twice that in Montreal ($222,000 vs. $110,500).[5] In high demand areas such as Toronto, the fundamental problem is the lack of supply of both land and housing. The federal government has therefore made available surplus federal lands in the Toronto area, capable of housing 16,000-18,000 people of mixed income, and other surplus lands may be released in demand-driven markets. Several provincial and municipal governments have also made available surplus lands for housing. Meanwhile, all levels of government are examining other constraints on shelter provision in such markets, including the streamlining of approval processes and the removal of unnecessary planning and building regulations, or inappropriate charges, that may impede the provision of more intensive and affordable forms of housing by the private and non-profit sectors.

16. Approximately 62% of all dwelling units in Canada are owner-occupied. Though this proportion has been stable for several years, it is marginally less than in previous decades and CMHC is exploring various options that would make access to home ownership easier. At present, for example, home buyers must make a down payment of at least 10% in order to qualify for insured mortgage financing; if this were reduced to 5% it is

---

5 'Housing Sales Continue Plunge', The Globe and Mail (Toronto), 20 February 1991.

estimated that another 200,000 households in Canada would have the potential to become homeowners.

17. Overall, the linkage between the state of the housing market and the general economic situation will remain very strong. This has led some, especially in the housing development industry, to argue for changes in fiscal and monetary policy that would provide more stability in the housing market from year to year. From another standpoint, however, it may appear difficult and undesirable to separate such a major sector as housing from the rest of the economy.

18. The Canadian Centre for Public/Private Partnerships was established in 1991 to promote and facilitate the production of affordable housing and information exchange through partnerships involving a wide variety of actors including community groups. In part, the impetus for creating this Centre came from the first Canadian Housing Finance Conference which took place in Toronto in 1990. The Conference brought together approximately 150 Canadian and international experts from the business community, financial institutions, the academic sector, philanthropic and non-government organizations, government and industry to explore ways of making housing in Canada more affordable and accessible in the 1990s.

19. Since, for demographic and other reasons, new housing units are likely to be fewer each year than in the past, the 1990s are likely to be a decade in which greater attention is given in Canada to maintenance and renovation of the housing stock. The proportion of households that rate their dwellings as needing major repairs has remained steady at about 10 per cent (i.e. about 1 million units) for about a decade. Most renovation expenditures have been for additions and improvements, with only about 25% allocated to repair. Although expenditures on renovation are now roughly equal to those on new construction, it seems probable that many landlords and homeowners either avoid or are not aware of the need for repairs and upgrading, and the capacity of the renovation industry is well below what will be needed in the coming decade and beyond.

Social Housing, "Core Housing Need", and Affordability.

20. The question of affordability becomes more acute when one turns to the 38% of households in rented accommodation. Over the last thirty years, those with the means to do so have increasingly become homeowners.

21. In Canada's report to the Twelfth Session of the United Nations Commission on Human Settlements in 1989, it was stated that "Housing problems fall into three major categories: crowding, affordability and inadequate housing". Of these, affordability remains the primary problem; the proportion of sub-standard dwellings, like the number of households that are overcrowded, has declined substantially during the last two decades.

22. The evidence for both the declining significance of crowding and inadequate housing, and the continuing problem of affordability, is provided by the number of households that are regarded as in "core need" in terms of housing. The definition of core housing need integrates, into a single measure, space requirements, adequacy of the housing structure and the ability of a household to afford housing.

CORE HOUSING NEED

A household is considered to be in core housing need if it lives in crowded, inadequate or unaffordable housing and cannot afford to obtain uncrowded, adequate housing in its general market area without paying 30 per cent or more of its income for shelter on the private market.

---

23. Each of these three elements of the definition is normative in nature, and as such evolves as overall standards and expectations in Canada change over time. The definition of overcrowding, for example, was improved during the 1980s; the previous definition of "more than one person per room" has been replaced by more sensitive criteria identifying the number of bedrooms required for parents, children and other household members. Similarly, a structure is now regarded as inadequate if it requires major repairs or lacks basic facilities; the earlier definition was based only on the availability of plumbing facilities. In regard to affordability, housing is now considered to be unaffordable if a household spends 30 per cent or more of its income on shelter.

24. Using this three-dimensional approach, the data are available to measure core housing need for about 97% of all private households in Canada. The situation in 1988, when Canada had more than 9,000,000 households, can be summarized as follows [6]:

- approximately 238,000 households fell below the "housing suitability" (crowding) norm, and lacked the income to afford uncrowded, adequate accommodation;

- 251,000 households lived in "inadequate" dwellings, and lacked the income to afford uncrowded, adequate accommodation;

- 1,056,000 households were paying more than the 30% norm for their shelter and lacked the household income to obtain adequate, uncrowded accommodation within the 30% norm;

---

6 Canada Mortgage and Housing Corporation. The Core Housing Need Model. Ottawa. September, 1990

- overall (since some households are included in more than one of the above categories), 1,260,000 households in Canada occupied crowded, inadequate or unaffordable dwellings and lacked the income to improve their situation within the 30 per cent norm.

25. It is these 1.26 million households or 14% of total households that are regarded as in core need. In 1988 they represented one household in seven. Approximately 70 per cent of these households occupied rented accommodation; the remainder were owners. Other relevant characteristics of the group in core need were:

- households headed by senior citizens were twice as likely to be in core need as those with younger heads: 1 in 5 of all senior-led households were in core need;

- single-parent households were six times more likely to be in core need than two-parent families; 1 in 3 single-parent households were in core need;

- those in rented accommodation were four times more likely to be in core need than owners; 1 in 4 renter households compared to 1 in 16 owner households.

The vast majority of single parent families in core housing need are female-led, and there is further evidence to suggest that women dominate the demand for moderately priced housing. In 1986, more than one half of the households maintained by females were renters, whereas only one third of male household maintainers were renters. Average household incomes are lower for households headed by females than those headed by males, and women tend to devote more of their income to shelter costs than men.

26. The core housing need data do not include information related to homeless persons who are without accommodation or are residing in collective dwellings. While 1987, the International Year of Shelter for the Homeless served to focus attention on the problem of homelessness in Canada, there have been difficulties in defining the scale and nature of the problem. Plans are in place to collect data on certain elements of the homeless population in Canada's major cities in 1991, and other research is planned to determine the reasons for homelessness and characteristics of homeless people.

27. In 1985, a major review of federal housing programs was undertaken. The study observed that social housing programs in the past had been poorly targeted, so that less than 40 per cent of those who were assisted each year were drawn from the core need population. In any given year, only 2 per cent of those still needing social housing assistance could be served. Also, the review identified the potential to harmonize federal-provincial efforts in housing to achieve greater cost effectiveness.

28. In 1986, all federal and federal-provincial cost-shared social housing programs were revised so as to target exclusively households in core housing need. The number of households in need assisted through new funding commitments each year has increased substantially, from 30,000 a year prior to 1986 to more than 50,000 by the end of 1988. All in all, more than 600,000 households are receiving ongoing assistance.

Inter-Governmental Agreements

Federal-Provincial Agreements: The Government of Canada and all the governments of all provinces except Prince Edward Island have entered into Global Agreements on Social Housing which enable each party to share the cost of any social housing program or initiatives they wish to foster jointly. The Global Agreements establish the framework within which programs can be planned, developed, delivered, administered and cost-shared. The overriding objective of these programs is to assist those households in need to enable them to obtain affordable, adequate and suitable accommodation. The Government of Canada has also entered into operating agreements with individual provinces which specify the administrative terms for program management.

Provincial-Municipal Agreements: Provincial and municipal governments have entered into agreements related to housing in some cases. The Affordable Housing Agreement between the Government of Ontario and the Municipality of Ottawa provides an example of provincial-municipal cooperation. The agreement has three major objectives:

- to use existing housing stock and vacant/underutilized land and buildings more effectively;
- to increase the supply of affordable housing;
- to target 25% of all housing in major new residential development projects as "affordable housing".

Provincial contributions to this agreement include support for servicing major residential projects, developing under-used provincial properties, and additional support through specific Ministry of Housing programs. The Municipality's contribution includes the encouragement of affordable housing through the municipal planning process, reducing development costs through regulatory reform, capital investment for land acquisition and development of affordable housing, and assistance to non-profit and cooperative developers through program delivery and land provision.

---

29. One approach to social housing, with fewer long-term cost implications than those involved in the provision of new housing, is rent supplements: a subsidy equal to the difference between market rent and the rent that a needy household can afford to pay. This may be a particularly appropriate option where affordability is the only problem (i.e. for households that are occupying rented accommodation that is suitable and adequate). Since 1985 the use of rent supplements has become more frequent but one impediment to its wider extension is the limited supply of appropriate rental housing in some markets. A similar approach, currently used in some provinces, is a shelter allowance program. Shelter allowances provide similar subsidies, although assistance is not tied to a particular housing unit; the recipients may choose to rent where they wish and use the allowance to reduce their housing costs.

30. Social Housing financial assistance by the federal government is directed to four main program areas:

Non-Profit Housing Program: provision of subsidy assistance to non-profit rental housing projects on a rent-to-income basis for households in need. In 1990 this represented 60% of federal program activity in social housing, with commitments of 9,228 additional units. Community-based non-profit organizations play a significant role in developing proposals and managing projects, through agreements with government.

Rent Supplement Program: provision of subsidy assistance to market housing projects that rent their units to households in need, and for up to half the units in federal co-operative housing projects. In 1990 this represented 14% of federal program activity in social housing, with commitments to 2,140 new households.

Assistance for Rural Housing and for Native Housing in both Urban and Rural Areas: the various forms of assistance provided in this category represented 26% of federal program activity in social housing, with assistance to 4,082 additional units in 1990.

Renovation Programs: These programs are now also targeted to those in core housing need. A total of 26,688 households were assisted in 1990.

It should be noted that the Non-Profit and Rent Supplement Programs, in particular, have had a significant impact on the housing situation of women. The proportion of female-led single parent families in social housing is quite high, relative to the private market. As well, older females who live alone tend to represent a large proportion of those served under most social housing programs.

31. In 1991, CMHC announced that it would be involved in the delivery of second-stage housing to victims of family violence, most of whom are women. The initiative, "Next Step" complements an initiative introduced several years ago, "Project Haven", which provides emergency accommodation for the same clientele.

Co-operative Housing

32. Although it is convenient to consider market housing and social housing as two relatively distinct streams of activity, with the former based on private ownership and the latter based on public or non-profit ownership, there is an alternative for those who seek security of tenure and wish to participate in decisions affecting the management of their unit. Co-operative housing has a long tradition in Canada for meeting these needs.

Co-op Housing Features

Cooperative Housing is a third form of tenure, distinct from rental housing and individual home ownership. The following are the main features which distinguish co-operative housing from the two other tenures:

- The housing is owned and managed by the co-op. Decisions about the co-op are made democratically by the members rather than by non-residents. In general, each adult who lives in the co-op is a member with one vote and as such participates in the control and management of the co-op.

- By managing the property collectively, members can control the operating costs of the housing. Monthly housing charges only increase as these costs increase, since there is no profit margin included in the monthly charge.

- Members are assured of security of tenure, in that they can occupy their unit as long as they wish provided they meet the basic obligations of membership.

- Non-profit housing co-operatives do not allow sale of individual units or occupancy rights. Should a housing co-operative be dissolved, its net assets are distributed to a charitable or non-profit body.

---

33. Co-ops tend to be mixed income communities, attracting many residents who have few choices in the housing market, such as single parent households, senior citizens and single people on low incomes, new immigrants and the mobility-impaired. Government provides rent supplement assistance for those residents who cannot afford market rents. To be eligible for this government help, a co-op must provide a minimum proportion of its units to households in core housing need. A further feature of the Federal Co-op Housing Program, a new program introduced in 1986, is the index-linked mortgage (ILM) which results in lower subsidy costs throughout the life of the project and provides some protection that monthly charges to members do not rise faster than the rate of inflation. This is an example of a method of providing affordable housing through an innovative financing technique, at minimal cost to government.

34. The ILM provides for 35-year loans at a rate of interest that would exist in the absence of inflation. The lender is compensated for any change in purchasing power through annual adjustments to the interest rate of the loan, based on changes in the Consumer Price Index (CPI). The borrower, on the other hand, has a "tilt" factor built into its initial mortgage payment. For example, at the annual anniversary of the loan, the mortgage payment increases or decreases by any rise or fall in the CPI, less a "tilt" factor of 2, i.e. the payments change by the inflation factor less 2 percentage points. Using this type of indexed debt instrument in conditions of inflation results in nominal loan payments starting out low and rising over time. In conditions of deflation, nominal payments would fall over time.

35. Cooperative housing plays a significant role in addressing the housing needs of women. As in the case of social housing, the proportion of female-led single parent families in cooperative housing is high relative to the private market. However, in addition to providing affordable, suitable housing, cooperative housing provides a supportive environment and an opportunity for women to develop skills and self-reliance through resident management.

CANADIAN HOUSING AND HUMAN SETTLEMENTS - THE BROADER CONTEXT

Housing Assistance: The Socio-Economic Context

36. It is clear that, as in other countries, the Canadian housing scene cannot be separated from the broader social and economic context of the country. There is no general shortage of housing units, and the quality is excellent even if more attention needs to be paid to maintenance and renovation of the existing stock than was necessary in earlier decades. There are, however, signs that house purchase is becoming more difficult in some areas of the country, because house prices have risen more rapidly than incomes. Rental housing is also becoming more difficult to obtain in some areas because private investors have few incentives to provide additional affordable rental units.

37. Similarly, in regard to the approximately 14% of households that require assistance to meet their shelter needs, the availability of such assistance is constrained by economic conditions. Currently, 92% of the annual social housing expenditure budget relates to commitments to social housing programs made in previous years.

38. Since the dominant characteristic of those in core housing need is their inability to afford adequate accommodation, it follows that improvements to the existing housing supply alone are unlikely to address all housing needs. Such measures (including renovation and adaptation of the existing stock, and regulatory reform) will continue to be important, but of greater significance would be an improvement in economic conditions. Declining unemployment and growth in real incomes would tend to reduce the numbers who now find adequate shelter unaffordable.

39. These social factors influencing the numbers in core housing need are a reminder that such households are often disadvantaged in other ways, facing such problems as lack of education and employable skills, illiteracy and poor health. With core need households often facing many related social problems, more comprehensive approaches are needed, involving cooperative action by health, social services, recreational and cultural agencies, in conjunction with housing bodies.

Monitoring - Shelter Indicators

40. At its Twelfth Session, the Commission on Human Settlements requested the Executive Director to prepare guidelines for monitoring national shelter strategies. The guidelines, consisting of 14 process indicators are proposed in the document Monitoring Guidelines for National Shelter Strategies, (Document HS/C/13/4, 15 December, 1990).

The following are brief remarks on each of the 14 indicators as they relate to recent Canadian activity.

Indicator 1 - Political Commitment to Shelter

Federal and provincial/territorial government commitments are in place, formalized through legislation, inter-governmental agreements and supported by annual budgetary authorities. (Paragraph 2, 3, 28).

Indicator 2 - Sustainable Development Policies

Canada's Green Plan was released in 1990 by the federal government. (Paragraph 44). Sustainable development policies have been adopted by federal agencies, provincial agencies and municipal authorities. (Paragraph 42, 45).

Indicator 3 - Macro-Economic Strategies

Cooperation and coordination has been established between the shelter sector and other sectors of the economy in several key areas. For example, federal government guarantees for mortgage-backed securities have created a new, competitive source of funding for housing.

Indicator 4 - Links between Shelter Objectives and Settlement Management

Provincial land use planning and housing policies provide the main links. The federal government supports several organizations that provide coordination between shelter and settlement management (Paragragh 46, 47). Tri-partite committees have been recently established in a number of major urban centres to review and coordinate shelter and settlement management issues (Paragraph 48).

Indicator 5 - Identification of Needs and Resources

National surveys are conducted periodically. The last comprehensive, national survey of housing needs was completed in 1988 (Paragraph 24). Results from the survey are now being incorporated in shelter strategies. Federal-provincial planning and monitoring committees utilize the data to allocate resources to address needs. There are plans for further survey work on the needs of the homeless and persons with disabilities.

Indicator 6 - Participation and Representation

A number of national fora have been established to facilitate participation by non-government organizations and community-based organizations involved in program planning, evaluation and delivery. In some cases, the federal government provides financial assistance to sustain participation and representation. Extensive public consultation processes are utilized to establish policies and program directions.

Indicator 7 - Institutional Co-ordination

Systems for federal-provincial coordination are in place, such as planning and monitoring committees, and tri-partite committees which also involve aboriginal groups. Federal-provincial-municipal committees have also been created in some urban centres to facilitate better coordination. A National Housing Research Committee, including provinces and territories has been established.

Indicator 8 - Human Resource Development

Assistance is provided to non-profit groups and aboriginal people to expand their role and expertise in shelter provision. The federal government also supports housing research and development activity. Federal and provincial governments provide extensive training and development programs for staff. A demonstration program, based on a self-help approach to home construction in rural areas has been operating for several years.

Indicator 9 - Land Management

The current system of land management is formalized and highly structured. Federal land in a few communities has been made recently available for shelter production, to address supply and affordability concerns. (Paragraph 15). Regulatory reform at the local level is being pursued. (Paragraph 48).

Indicator 10 - Infrastructure Management

Generally, most areas are presently well-served. Funding for maintenance, improvement and replacement of existing infrastructure is a contentious issue in some localities. (Paragraph 49, 50). Infrastructure systems in some rural and remote areas either need to be developed or require improvements.

Indicator 11 - Housing Finance

Federal support for mortgage-backed securities and a national mortgage insurance scheme continues (Paragraph 13, 14). Some fine-tuning of legislation to facilitate introduction of new mortgage products is being pursued. A centre for partnerships was recently created by the federal government to facilitate new approaches (Paragraph 18).

Indicator 12 - Building Materials and Technology

The federal government continues to support housing research and development. Cooperation and coordination has been established between national government and private industry, other levels of government, non-government organizations and professionals (Paragraph 46).

Indicator 13 - Targeting of Subsidies

Federal shelter subsidies have been targeted to neediest households since 1986. There has been some fine-tuning of targeting strategies in recent years (Paragraph 27, 28).

Indicator 14 - Monitoring of the Shelter Sector

Federal, provincial and local governments, and the private sector conduct regular monitoring (monthly, annually) of the performance of the shelter sector, as part of overall economic performance in some cases. Information related to the shelter characteristics and needs of the population is also collected and monitored on a regular basis.

Human Settlements as an Element of Sustainable Development

41. Sustainable development requires that links be forged between environmental, economic and social systems to assure that future generations will enjoy a quality of life which is at least equal to that experienced now. This challenge is largely an urban challenge: in the production of goods and services which affect interdependent economic and ecological systems, and in governance at all levels. This is particularly true in Canada, with 77% of its population living in urban centres.

42. This urban challenge has been recognized and several initiatives to understand and respond to its implications are underway. As an example of action at the municipal level, the City of Peterborough (Ontario) has recently published a discussion paper, Sustainable Development and the Official Plan of the City of Peterborough, detailing amendments proposed for consideration in the Official Plan. These proposals are discussed under twelve themes: an enriched statement of purpose for the Plan; principles of sustainable development; urban development; environmental assessment of land-use development; tree preservation; soil conservation; watercourse management; natural areas maintenance and restoration; stormwater management; urban intensification; transportation; energy and building design; and solid and hazardous waste management. The impetus for this municipal sustainable development focus came from the recommendations of a public forum held in 1989 which led, among other initiatives, to the creation of a task force on sustainable development for the Peterborough area. The report of the task force provided the basis for the proposed Official Plan amendments.

43. A similar focus is provided by the Canadian Healthy Communities Project, jointly-sponsored by the Federation of Canadian Municipalities, the Canadian Institute of Planners, and the Canadian Public Health Association and funded by Health and Welfare Canada. This project is based on the premise that many of Canada's "health" problems - the state of the environment, the aging population, the future of work, family (and societal) violence - will best respond to public policy interventions rather than to traditional health system activities.

Creating Healthy Communities

The Canadian Healthy Communities Project is a network of cities and towns across Canada which have recognized that:

"The fundamental conditions and resources for health are peace, shelter, education, food and income, a stable eco-system, sustainable resources, social justice and equity" (Ottawa Charter for Health Promotion, 1986)

They acknowledge that municipalities have a large share of responsibility for providing those "resources for health", but they also know that municipalities alone cannot solve health problems. So each participating city:

- passes a Council resolution to indicate its real interest in creating a Healthy Community;
- sets up a committee that includes all municipal departments, residents of the community and business people;
- gives the committee a mandate to assess the community's "health" situation, then to select a few issues as priority items;
- asks the committee to design a program that will come to grips with the issues (with an evaluation mechanism in the program);
- empowers the committee to use resources of the member groups and departments to implement the program, recognizing that most of those groups are already funding the issues involved, but in a fragmented, uncoordinated and less-than-effective manner.

44. At the national level, the federal government released Canada's Green Plan for a Healthy Environment in 1990 as its response to the concerns and ideas for cleaning up and protecting the environment expressed in public meetings across Canada. Earlier, the government created the National Round Table on the Environment and the Economy (NRTEE) to enable government, the private sector and nongovernmental bodies to work together towards sustainable development. Similar bodies have been established in

each of the provinces and territories as well as in several municipalities. As part of their work programs, most if not all of these round tables include projects focused on the transition to more sustainable cities. For instance, in 1990, NRTEE, with the co-operation of the Federation of Canadian Municipalities, circulated "Sustainable Development and the Municipality" to all urban municipalities. This outlined the potential value and roles of the round-table forum for municipalities along with suggestions as to how one might be established.

45. Ontario provides an example of a provincially-sponsored initiative. To help undertake its mandate to develop a provincial sustainable development strategy, the Ontario Round Table on the Economy and the Environment (ORTEE) has established a number of task forces including the Task Force on Urban Development and Commerce. This will report to ORTEE later this year on sustainable development policies and practices already in place, demonstration projects planned or underway, further actions that need to be taken and how they can be achieved -- including targets, timetables and the key stakeholders who are to be involved. The report is to be based on task force research and consultations at "town hall" meetings.

What is NRTEE?

Reporting directly to the Prime Minister, the National Round Table is an independent forum composed of influential individuals from government, business, science, strategic policy and the public interest sector. Unlike most other institutions which bring together individuals or businesses with common interests, this forum brings together traditionally competing interests.

This diversity, coupled with the knowledge and commitment of the members, makes NRTEE well suited to begin implementing the mandate given to it by the Prime Minister at its inception: to consider and promote ways to integrate environmental and economic decision making in Canadian society.

Having accepted the premise of sustainable development, that meeting the needs of the present cannot take place at the expense of future generations, the NRTEE acts as a catalyst for change and consensus.

Research, Data and Information Exchange

46. Data and information on Canadian housing and human settlements has been collected and exchanged among governments, the private sector and non-governmental groups for many years. More recently, there have been major efforts to co-ordinate data collection and streamline exchange processes, to provide access to data through electronic means, and to undertake joint research. The National Housing Research Committee, with members drawn from national and provincial housing agencies, as well as industry and consumer organizations, is one example of this evolving partnership. Another is the Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research (ICURR) which is funded by federal and provincial governments and governed by a Board of Directors comprising federal government representatives and Deputy Ministers of Municipal Affairs from each of the provincial and territorial governments.

47. From its inception in 1967, ICURR has had a mandate to collect and disseminate information on urban and regional issues throughout Canada. In 1988, its Board agreed that there was a need to improve the effectiveness of ICURR by establishing a research capability to complement its traditional information service mandate. The benefits of this are streamlined to support research themes in the field of municipal affairs which include the structure of local government, municipal finance, environmental concerns and community development. Draft reports are now being reviewed on the delegation of planning responsibility, depopulation in Canada's hinterland, local government in Canada since 1975, and the community characteristics of successful local economic development initiatives. A project on sustainable development and the urban environment is also in progress. This research program is guided by a research representative from the federal government and each provincial government. Increasingly, research directors from municipalities and municipal associations are being involved in the focus, structure and evaluation of research projects.

Legal and Regulatory Reform

48. Regulations and approval processes that concern the health and safety of the public, including many which impact on housing and land use management, have far-reaching consequences on the cost and type of housing, land and infrastructure. Outdated building and land use regulations are impediments to innovation and the use of new technologies. Protracted approval procedures cause excessive delays. To respond to such concerns, the federal government through CMHC is sponsoring the Affordability and Choice Today (ACT) program to foster regulatory reform at the local level. ACT is being carried out in cooperation with the Federation of Canadian Municipalities, the Canadian Home Builders Association and the Canadian Housing and Renewal Association. The program is now in its second year and has thirteen projects underway or planned. Six of these are designed to test methods to streamline approval

processes; six are devoted to demonstrating innovation in planning, design, construction and servicing; and a case study is documenting a regulatory reform initiative already undertaken and implemented.

Financing Municipal Infrastructure

49. Although Canada's infrastructure is relatively new, much of it having been established since 1945, concerns are emerging in a number of communities about the adequacy of maintenance and renovation programs.

50. The infrastructure improvements required, from routine maintenance to major replacement, are not difficult to determine. However, there are many divergent views concerning the methods and financing entailed in correcting the "problems" of infrastructure. A significant issue is that some municipalities have maintained their infrastructure by charging appropriate fees or property taxes for services, whereas others have not.

THE INTERNATIONAL DIMENSION

51. The urbanization and shelter challenges facing developing countries have been well documented in recent years. Projections from a number of sources indicate that the urban population of developing countries will have increased from the current level of about 1.4 billion to nearly 2 billion by the turn of the century, and possibly to 3.8 billion by the year 2025. Urbanization must also be considered a fundamental sustainable development challenge in developing countries. Poverty, often the root cause of environmental degradation, is increasingly being concentrated in urban areas, as is the generation of waste and pollution in the process of production and consumption of a large proportion of all natural resources.

52. The Canadian International Development Agency (CIDA) recognizes that, in designing its programs to support the principles and priorities of the Official Development Assistance Charter, increasing attention will have to be given to urban areas in many developing countries - if for no other reason than the fact that poverty is increasingly being concentrated in urban areas. Clearly, the nature and pervasiveness of urbanization and urban growth management issues are such they cannot be effectively addressed within the context of traditional development sectors but must be considered within a broader strategic framework.

Canada's Official Development Assistance Charter
Principles and Priorities

1. Putting poverty first: the primary purpose of Canadian official development assistance is to help the poorest countries and people of the world.

2. Helping people help themselves: Canadian development assistance aims to strengthen the ability of people and institutions in developing countries to solve their own problems in harmony with the natural environment.

3. Development priorities must prevail in setting objectives for the aid program. As long as these priorities are met, aid objectives may take into account other foreign policy goals.

4. Partnership is the key to fostering and strengthening the links between Canada's people and institutions and those of the Third World.[7]

---

[7] Canadian International Development Agency, Sharing Our Future, Ottawa, 1987.

53. Nevertheless, there are issues that, irrespective of any overall strategy, are in urgent need of support and others from which valuable experience can be gained in articulating a longer-term strategy. In this context, through its bilateral program, CIDA has supported a significant number of shelter and urban-related projects and continues to respond to country program proposals of its recipient partners. Although the majority of these have had an urban infrastructure focus, particularly water and energy supply, several have dealt with such issues as land management and security of tenure. CIDA is also providing support through its Centres of Excellence Program, for activities that are directly relevant to the urban challenge and the principles of the Global Strategy for Shelter. The most recent initiative under this program is a grant of $5.8 million to the Centre For Human Settlements at the University of British Columbia in support of its five-year work plan which is heavily focused on the GSS principles. The plan is to be implemented in association with its Asian and other Canadian partners. A consortium of four Montreal universities and the city also has been established as a Centre of Excellence in urbanization. The Centre has an established work plan, with links to institutions in Central America and francophone Africa, and is supported by a $6 million grant. In addition, CIDA continues to support financially the International Program of the Federation of Canadian Municipalities (FCM) as well as shelter related initiatives by non-governmental and professional organizations, both domestic and international. The Information Office for North America and the Caribbean of the United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS) -(Habitat), located in Ottawa, is also financially supported by the federal government through CMHC.

Municipal Government Partnerships

54. The FCM International Program was initiated in 1986 and now comprises work on three major projects funded by CIDA: Municipal Professional Exchange; Africa 2000: The Municipal Response; and the Chinese Open Cities project. All are designed to improve the enabling capacity of municipalities in the delivery, operation and management of municipal services. The projects use two basic approaches - linking municipalities and creating consortia of experts - both of which draw on the skills and experience of Canadian municipal officials. The range of subjects tackled in the three project areas is broad. FCM has not restricted the subject matter very tightly in the linking programs, permitting participants to define the priorities for themselves. Under the consortium strategy, FCM has had to be more precise about subject matter so that consortia could be appropriately assembled. Increasingly, the FCM is seeking to ensure that projects selected for its support meet the dual criteria of improving the quality of life and promoting sustainability.

55. A good example of the linking approach is that between Toronto and Sao Paulo, which is now in its sixth year. Among the many projects in the agreement between these cities have been activities in housing and land use with increased involvement of the private sector. A major outcome of relevance to the GSS is the adoption by Sao Paulo of the Toronto concepts of "density transfer" and "density bonuses", which has led to the construction of some 2,400 housing units for faveoli dwellers. The success of this housing venture is being used as a catalyst to examine more broadly the roles of the public and private sectors in cities, and the potential for additional partnerships. New activities are planned in recreation with the homeless, community participation, public works maintenance and waste collection (including recycling and disposal). In the Africa 2000: The Municipal Response project, both individual and groups of Canadian and African communities are encouraged to participate in technical exchange activities and low-cost ventures such as the provision of basic office needs, support for community-based projects, and improved local capacity for operations and maintenance.

Non-Governmental Partnerships

56. As a result of the Canadian Conference to Observe the International Year of Shelter for the Homeless, sponsored by the non-government community and held in Ottawa in 1987, many Canadians who had been active in promoting affordable housing domestically became aware of the enormous shelter problems experienced by persons in the developing world. Rooftops Canada, the international program of the Cooperative Housing Federation of Canada (CHF) played a major role in fostering the international dimension of the Conference. One result of the Conference was the creation of the Shelter for the Homeless Foundation (SHF) through which several organizations with a strong interest in affordable housing and planning issues in Canada undertook to create partnerships in support of shelter initiatives in developing countries among Canadian housing and planning organizations, Canadian international non-governmental organizations, professional associations, academics and the private sector. Member organizations of SHF are the Canadian Housing and Renewal Association, the Canadian Institute of Planners, the Cooperative Housing Federation of Canada, Shelter Unlimited, and Rooftops Canada.

57. The emphasis of SHF is on providing opportunities to forge technical and organizational support linkages between Canadian organizations and community-based organizations in developing countries, and to inform Canadians on shelter problems and effective responses in developing countries. With funding assistance from CIDA and administrative support by its collaborating organizations, SHF has focused on projects designed to enhance the demonstration aspects and skills development components of shelter and related projects. For example, with Rooftops Canada and the Kariobangi Housing Cooperative in Kenya, support was provided to set up a brick and tile workshop and to construct two demonstration houses in the Mathare Valley district of Nairobi. With the Save the Children Fund acting as agent, the SHF has provided

assistance to train refugees in carpentry and house building skills in Nicaragua. In Jamaica, SHF has supported a Women's Construction Collective to train women in advanced construction skills; in India SHF worked with Match International to assist in the renovation of facilities for a women's shelter in Madras. Other collaborative ventures have been undertaken with the Canadian Institute of Planners, Development Workshop, the IYSH Trust (U.K.), Tijerel (Chile) and Unnayan (India). With funding support from CMHC and CIDA, the SHF also joined with the Habitat International Coalition in hosting and reporting on the conference Working for Housing Rights, held in Ottawa in 1990, as well as supporting the participation of some keynote speakers and developing country participants.

58. Rooftops Canada also maintains an active and expanding program in support of housing cooperatives and self-help groups in Botswana, Kenya, Zimbabwe, Tanzania, Ethiopia, Mozambique, Uganda, South Africa, Colombia, Mexico, Honduras, Indonesia, Jamaica, Chile and China through both project support and training and exchange visits among representatives of Canadian and overseas housing co-operatives. Through its network of cooperatives in Canada and the SHF network of associations, Rooftops Canada also provides a valuable conduit for keeping the public aware of current shelter projects, trends and issues as well as available information and resources. These activities are supported by the Canadian Cooperative Association International Program and CIDA as well as Canadian volunteers. Rooftops Canada, with financial support from CMHC, also has produced a guide of Canadian organizations active in shelter issues in Canada and overseas.

Professional Association Partnerships

59. Several other Canadian and Canadian-based organizations and associations are also active in assisting shelter and shelter related projects. The Commonwealth Association of Planners, whose secretariat is located in Canada, will convene an international conference on the Global Shelter Strategy in Ottawa in October 1991, with the theme Developing Enabling Strategies in Shelter. The scope of involvement in international activities by Canadian organizations is illustrated in the report Canadian Contributions: Case Histories of Shelter Related Initiatives Relevant to Developing Countries which was prepared in 1987 by the Royal Architectural Institute of Canada (RAIC), with financial support from CMHC. A number of the initiatives identified at that time are ongoing. For instance, the collaborative venture between the RAIC and Construyamos, a national federation of self-help housing groups in Colombia, is now in its eighth year. This co-operative venture, funded by CIDA, is designed to develop a national housing federation to support community-based organizations, which in turn can influence the volume and quality of self-help housing in Colombia. It has also been instrumental in forging partnerships between local non-governmental groups, building materials manufacturers and a variety of Colombian professionals.

Support for Research, Development and Information

60. Canada's International Development Research Centre (IDRC) has for many years funded research on shelter and related issues. This focus was reinforced in 1989 by the establishment of the IDRC Urban Development Program to support research into the design, implementation and evaluation of development policies and programs in particular urban and regional contexts, to promote a more efficient, equitable and sustainable use of resources. The program rests on the premise that: urban and regional planning are major tools by which national development strategies are implemented; management of urban growth is a key element in achieving sustainable development; the provision of adequate shelter and public services is fundamental to human health and well-being; and representative local institutions and community participation are critical to equitable development.

61. IDRC provides support for shelter and shelter-related activity, including issues of land, finance, material and technology, the building industry, infrastructure, community services, utilities, and housing policy from different divisions within the Centre. As a result, an informal in-house network on shelter research and related activity has been established to increase the effectiveness and impact of the Centre's activities.

62. Among IDRC's current activities, the Agriculture, Food and Nutritional Sciences Division has shelter-related forestry sector projects underway in China, Sri Lanka, India, Chile, Paraguay and Brazil. The Earth and Engineering Sciences Division is looking into the applications to shelter of several potential or improved construction materials such as fibre/agro-industrial by-products, blast furnace slag, bauxite waste bricks, seismic-resistant quincha, volcanic ash bricks, shale bricks, plant fibre tiles and biomass roofing and other alternative durable roofing materials. Health Division projects include the potential for a community-based intervention program for slum improvement and improved rainwater catchment and storage in monsoon-prone regions. Within the Social Sciences Division, research is underway in such areas as popular housing and community development, unregulated urban housing sub-markets and the impacts of refugee settlement as well as broader shelter strategies and policies.

THE WAY AHEAD - EMERGING NEEDS

63. It is clear from the preceding review that the objectives set for the 1989-1991 phase of the Global Shelter Strategy - "establishment of national policies and strategies" and "design of new institutional arrangements" - have been particularly relevant to the Canadian situation, and that the new policies and institutional arrangements are either in place or are actively being developed. Similarly, the main principles of the Strategy are also extremely relevant to Canadian needs and opportunities:

> adoption of "enabling policies, whereby the full potential and resources of all governmental and non-governmental actors in the field are utilized" through partnerships, program delivery arrangements and fora for information exchange/collaboration;
>
> "shelter and development are mutually supportive and interdependent, and policies must be developed in full recognition of the important links between shelter and economic development". National housing and economic policy must be developed in concert, and individual housing need must be considered in a macro-economic context if all are to be served;
>
> "shelter provision and urban development must be reconcilable with a sustainable management of the environment";
>
> "women, as income earners, home-makers and heads of households, have a crucial role". The housing needs of women need to be acknowledged and addressed through strategies to enhance access to appropriate housing and financing. Women also have significant roles to play in housing delivery and administrative systems.

In Canada, as in other countries, the relevance of these principles has been evident as much in definition of the problems as in their solution. For example, the close links between shelter provision and economic development are most evident in periods of severe financial restraint, and the very large number of households in core need that are headed by single female parents is a forceful reminder of the crucial role of women in shelter issues.

64. What are the principal issues and needs that these new policies and institutional arrangements must address in Canada, as the Global Shelter Strategy enters its second phase? Some general indications seem to emerge clearly from the situation that has been described in earlier sections.

(a) **Maintenance and improvement of the housing market.** Most Canadians can meet their housing needs within a market framework, and Canada's system of housing finance compares well with those in countries with similar economic and political structures. Nevertheless, further improvement is both necessary and feasible to address the changing housing needs of various segments of the population.

(b) **Strengthened efforts to assist a larger proportion of those in core housing need.** During the last five years, it has been possible to reach more of those in need, even though financial and other resources have been constrained. For the next five years at least, it seems probable that some constraints will remain, so that the new partnerships and new approaches to the provision of affordable housing will be vital in providing assistance to more people in need.

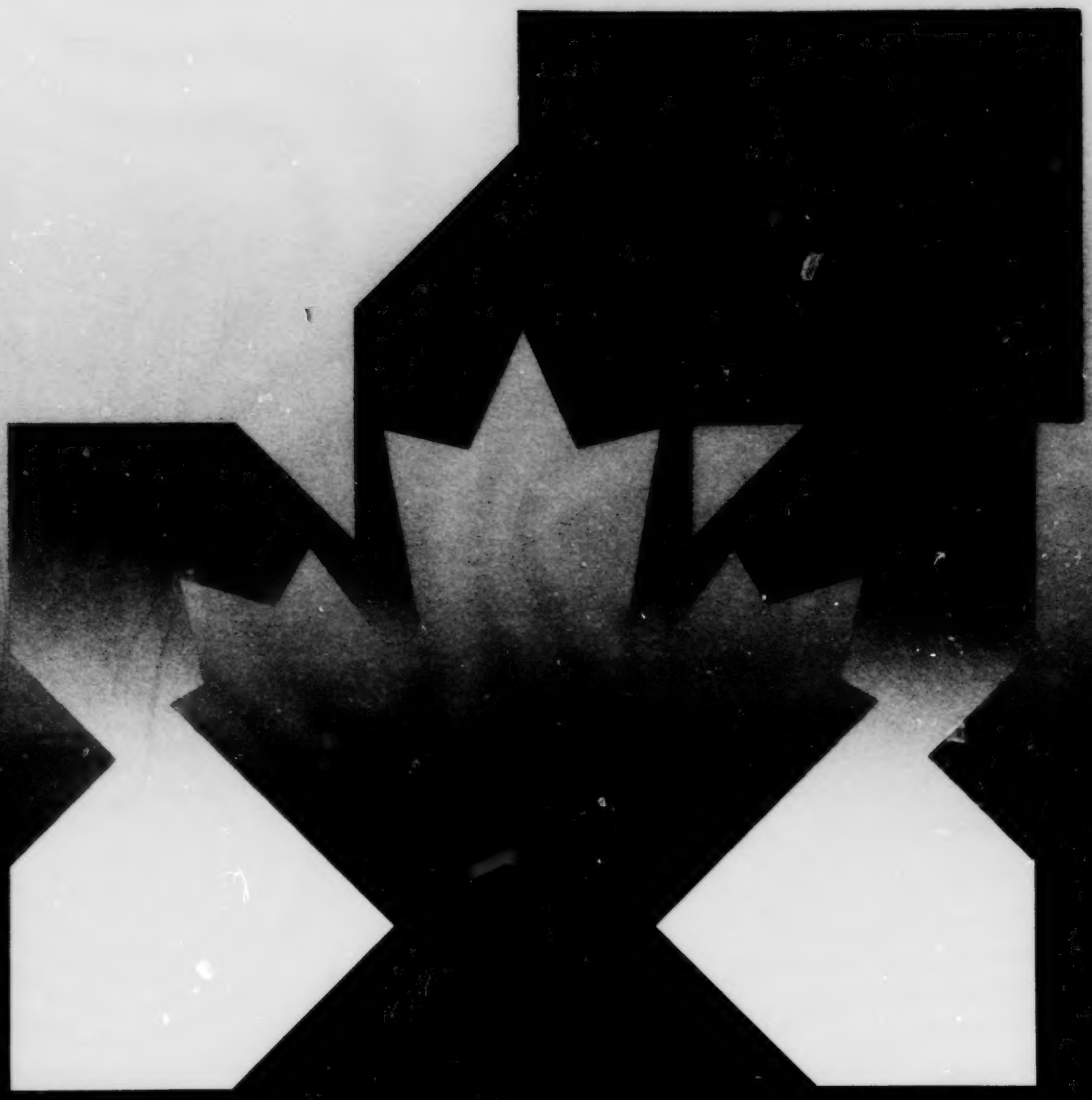
(c) **Recognition that the existing housing stock represents a valuable resource to meet shelter needs.** Consequently, the present stock is a resource that must be carefully maintained and adapted to changing needs.

(d) **Adoption of policies and approaches that place shelter provision in a broad social and economic and environmental context.** The recognition that the dominant characteristic of those in core need is their inability to afford adequate shelter has emphasized the centrality of economic issues in shelter provision. Similarly, it is clear that social characteristics (single parent households, seniors, etc.) are also central in determining those groups in the Canadian population that are most likely to find adequate shelter unaffordable. For many in the core need group, housing is only one of many needs, and a strategy for shelter must form part of an integrated strategy to address these needs at the household unit level. The issue of sustainable development must also be addressed, as well as the quality of life in the built environment.

(e) **The growing emphasis on partnerships in shelter provision.** The Canadian experience suggests that there are opportunities to extend and expand partnerships to include groups from all segments of society to facilitate the provision of housing. However, for partnerships to succeed, they must be capable of dealing effectively with compromise, conflict resolution and decision-making, since decisions must ultimately be taken by the partnership as a whole.

SCHL CMHC

Question habitation, comptez sur nous



Canada

STRATÉGIE GLOBALE DE LOGEMENT À L'HORIZON 2000

Rapport du Canada
à la treizième session
de la
Commission des Nations
unies sur les
établissements humains

avril 1991

PRÉFACE

Le présent rapport traite de la Stratégie globale de logement à l'horizon 2000. Le document a été préparé par la Société canadienne d'hypothèques et de logement, l'organisme canadien en matière d'habitation, en vue d'être présenté à la treizième session de la Commission des Nations unies sur les établissements humains. On examine dans ce rapport la situation actuelle du logement au Canada, ainsi que les initiatives prises récemment en vue de régler les problèmes relatifs au logement et aux établissements humains, au Canada comme à l'étranger.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction

Aperçu général 1

Le logement au Canada et son évolution 3

Logement du marché 4

Logement social, besoins impératifs et prix abordable 7

Logement coopératif 13

Le logement au Canada et les établissements humains

Contexte général 15

Aide au logement : le contexte socio-économique 15

Indicateurs du logement 16

Établissements humains et développement durable 19

Recherche, données et échange d'information 22

Réforme légale et réglementaire 23

Financement de l'infrastructure municipale 24

La dimension internationale 25

Partenariat au sein des administrations municipales . 27

Partenariat au sein des organisations non gouvernementales 28

Partenariat au sein des associations professionnelles 29

Appui à la recherche, au développement et au transfert d'information 30

L'avenir et les besoins naissants 32

INTRODUCTION

Lors de la 42e session de l'Assemblée générale, les nations membres, dont le Canada, ont adopté la résolution 42/193. Celle-ci prévoyait l'élaboration d'une stratégie globale de logement à l'horizon 2000 comportant un plan d'action en vue de ses mise en oeuvre, supervision et évaluation. Le 20 décembre 1988, l'Assemblée générale a donné son aval à la stratégie de même qu'au plan d'action.

En avril 1989, le Canada a présenté un rapport sur les étapes liées à la mise en oeuvre la Stratégie globale de logement à l'horizon 2000, à la douzième session de la Commission des Nations unies sur les établissements humains.

Le présent rapport à la treizième session de la Commission rend compte des initiatives liées à la Stratégie globale de logement à l'horizon 2000, prises récemment par le Canada. Outre les tendances actuelles et les problèmes relatifs aux établissements humains, le document souligne les dernières mesures visant à régler les problèmes qui ont été dégagés.

Le paragraphe 41 du rapport traite des directives liées au contrôle des stratégies nationales d'habitation, préparées par le CNUEH (Habitat) (document HS/C/13/4). Le rapport fournit également de l'information et de brefs commentaires sur chacun des 14 indicateurs du logement, comme ils s'appliquent au contexte canadien.

Le Canada a cautionné les principes de base de la Stratégie globale de logement à l'horizon 2000, et continue de les endosser. On espère que le présent rapport saura témoigner de cet engagement aux yeux des nations membres, en plus de fournir des renseignements utiles sur les stratégies canadiennes en matière de logement.

APERÇU GÉNÉRAL

1. La vaste majorité de la population canadienne - environ 85 p. 100 - habite dans des logements convenables, même d'après les normes rigoureuses appliquées au pays, et peut satisfaire ses besoins de logement qui évoluent, dans le cadre du marché. Quant au reste de la population, il a besoin d'aide sous diverses formes pour y arriver. Suite à une révision importante de ses programmes en 1985, le gouvernement fédéral a réorienté ses activités de façon à promouvoir le fonctionnement efficace du marché privé et à assurer que l'aide au logement était accordée aux ménages canadiens (15 p. 100) dont les besoins n'étaient pas satisfaits par le secteur privé.

2. Au Canada, le logement est une responsabilité tant provinciale que fédérale. Depuis 1986, ces deux paliers de gouvernement ont signé des ententes dans le but de renforcer et d'améliorer leur partenariat en matière de logement social; ces ententes leur permettent d'unir leurs efforts pour répondre aux besoins dans le secteur de l'habitation. Le gouvernement fédéral a de plus négocié des accords semblables avec les deux gouvernements territoriaux (Yukon et Territoires du Nord-Ouest). Ces accords offrent un cadre de travail pour la planification, l'application, la coordination et le financement de programmes de logement social. Ceux qui existent répondent à une variété de besoins en termes d'habitation et de logements sans but lucratif construits par le secteur privé.

3. La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) continue de jouer un rôle prépondérant au niveau fédéral. Outre d'offrir des logements sociaux, le gouvernement fédéral (par l'entremise de la SCHL) catalyse des forces pour déclencher une action. Celui-ci mise de plus en plus sur la recherche, la démonstration, les consultations et le transfert d'information, de même que sur le partenariat. Cette dernière approche met à profit les ressources des gouvernements fédéral et provinciaux, des municipalités à travers le Canada, de l'industrie de la construction, de divers éléments du secteur privé et des organisations non gouvernementales. Leur préoccupation commune est de subvenir aux besoins de logement de groupes particuliers, par exemple, les gens pauvres, les personnes âgées, les femmes, les personnes handicapées et les autochtones. En termes de marché du logement, la SCHL gère un programme d'assurance hypothécaire national et garantit des titres hypothécaires.

4. Comme 77 p. 100 de la population canadienne habite les centres urbains, et que plus de la moitié se concentre dans neuf régions métropolitaines, les administrations municipales ont elles aussi un rôle important à jouer dans l'offre de logements. Au cours des deux dernières années, on a formé des comités tripartites, composés de représentants des municipalités et des gouvernements fédéral et provinciaux, dans plusieurs centres urbains à travers le Canada; le but est de promouvoir la

communication et la coopération entre les paliers du gouvernement au chapitre du logement à prix abordable.

5. Les changements survenus depuis les cinq dernières années environ dans le dossier de l'habitation au Canada illustrent très clairement la "stratégie habilitante", un pilier de la Stratégie globale de logement; celle-ci prône l'adoption, par le secteur public, de mesures visant à inciter et aider d'autres intervenants à agir, dans une plus grande mesure, dans le dossier du logement. 1 Au Canada, où la forte majorité de la population vit présentement dans des logements convenables, on fait d'habitude la différence entre "logements du marché" et "logements sociaux". Le présent rapport démontrera que les stratégies habilitantes constituent un élément essentiel dans les deux cas.

---

1 United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS Habitat), The Global Strategy for Shelter to the Year 2000, Nairobi, 1990, para. 15.

LE LOGEMENT AU CANADA ET SON ÉVOLUTION

6. Parallèlement à l'introduction de ces formules et mécanismes nouveaux, le marché du logement lui-même évolue fidèlement aux changements qui s'opèrent dans la société canadienne. On demande des types de logement nouveaux, et les logements existants ont de plus en plus besoin d'être réparés et rénovés.

7. Du point de vue démographique, le taux de croissance de la population canadienne continue à baisser; il est présentement de 1,4 p. 100 par année environ. Le taux de fertilité chez les femmes en âge de concevoir étant de 1,7 environ (comparativement à 3,9 en 1959 - le niveau requis pour conserver le taux de population actuel est de 2.1), la croissance démographique dépendra de plus en plus de l'immigration. Ce modèle de croissance au ralenti comporte d'autres caractéristiques importantes, notamment :

- le ralentissement dans la formation des ménages au cours des années 90 comparativement aux décennies précédentes;

- la stabilisation de la taille d'une famille moyenne; le niveau de 3.1 devrait demeurer à peu près le même tout au long des années 90;

- l'augmentation du nombre de familles monoparentales, de ménages qui n'ont plus d'enfants à la maison et de ménages composés d'une personne. Depuis 1961, la proportion de ce dernier type de ménages a plus que doublé; ils représentent aujourd'hui 21 p. 100 de l'ensemble des ménages;

- le déclin continu du nombre de personnes âgées de moins de 20 ans et croissance de la population âgée (parmi laquelle, les femmes sont deux fois plus nombreuses que les hommes) 2;

8. Les tendances économiques, qui ont d'importantes incidences sur les conditions actuelles du logement, sont jumelées à ces changements sociaux et démographiques. Parmi ces tendances, mentionnons un taux de chômage plus élevé par rapport aux décennies précédentes, et le déclin du nombre des personnes et familles "à revenu moyen".

---

2 Société canadienne d'hypothèques et de logement, plan stratégique, 1991-1995, Ottawa, 1990, p. 13.

9. Dans un pays aussi vaste et diversifié que le Canada, les effets que peuvent avoir ces tendances sur le logement ne sont pas partout les mêmes. La disponibilité et le coût des logements varient d'une ville à l'autre, et entre les milieux urbain et rural. En 1986, environ trois quarts de la population canadienne vivait dans des communautés urbaines.

10. Ces tendances économiques et démographiques font aussi que les Canadiens devront probablement, dans les années à venir, se rabattre davantage sur le parc résidentiel actuel. Les logements existants constituent une précieuse ressource, et, comme nous l'avons dit précédemment, la demande de logements nouveaux a des chances d'être tempérée par les facteurs démographiques et économiques. Il faudra donc insister davantage sur l'entretien et la modification du parc actuel de logements pour qu'il réponde aux besoins changeants de la population. Il faudra aussi compter sur la collaboration des propriétaires de ces logements, sur l'expansion et l'amélioration de l'industrie de la rénovation au Canada.

Logement du marché

11. Comme le démontre le tableau suivant, il existe un lien étroit entre l'état de l'économie et la production de nouveaux logements au Canada. Durant la récession de 1982, par exemple, deux fois moins de logements ont été mis en chantier comparativement au milieu des années 70 ou à 1987. À la fin des années 80, on comptait 200 000 mises en chantier ou plus annuellement. Mais les difficultés économiques actuelles ont ramené ce nombre à 181 630 en 1990; il diminuera encore en 1991.[3]

Mises en chantier 1976-1990 [4]

1976	273 203
1978	227 667
1980	158 601
1982	125 860
1984	134 900
1986	199 785
1987	245 986
1988	222 562
1989	215 382
1990	181 630

3 Société canadienne d'hypothèques et de logement, Centre d'analyse de marché, Perspectives nationale du marché de l'habitation, hiver 1991, Ottawa, 1990, p. 2.

4 Société canadienne d'hypothèques et de logement, Statistiques du logement au Canada, Ottawa, 1990, tableau 1.

12. L'ensemble du parc résidentiel au Canada est dénombré chaque fois qu'il y a recensement, soit tous les cinq ans; il y en aura un en 1991. En 1986, on avait identifié 8 991 670 logements, ce qui représente une augmentation de 90 p. 100 par rapport à ce qu'on avait il y a 25 ans. Le recensement de 1991 n'a pas encore eu lieu, mais on s'attend à ce que le parc résidentiel compte plus de 10 000 000 logements à l'heure actuelle.

13. En 1989, la valeur totale des hypothèques sur des propriétés résidentielles était de 225 milliards de dollars. L'étendue massive du parc résidentiel depuis 1954 est attribuable en partie à une initiative clé du gouvernement fédéral, l'assurance prêt hypothécaire, offerte par l'entremise de la SCHL. En assurant des prêts consentis par des prêteurs agréés, la SCHL promouvoit la stabilité sur le marché du logement et assure un accès égal, partout au Canada, au financement hypothécaire au plus bas prix possible.

14. Les titres hypothécaires permettent au gouvernement fédéral de promouvoir la stabilité sur le marché du logement d'une seconde façon. En garantissant aux investisseurs des paiements opportuns, le programme a, depuis sa création en 1987, engendré une nouvelle et importante source de financement pour le logement. Cette seconde initiative a facilité l'offre d'hypothèques à plus long terme, épargné au gouvernement les coûts de subventions et contribué à la création d'un marché hypothécaire secondaire. Le programme est déjà autonome et s'est révélé très attrayant pour les investisseurs. Sur les 1,94 milliard de dollars du Fonds, 112,4 millions de dollars ont constitué des hypothèques à taux fixe de 10 ans ou plus, et 537,8 millions de dollars ont servi à des prêts pour logements sociaux.

15. Puisque l'assurance prêt hypothécaire et les titres hypothécaires ont des incidences sur l'offre de logements à travers le Canada, on accorde de plus en plus d'attention aux idées innovatrices qui feraient grimper le nombre de logements à prix abordable dans des régions où il y a actuellement pénurie. Par exemple, malgré une baisse importante (15 p. 100) du prix des maisons à Toronto, comparativement à une modeste augmentation (3 p. 100) à Montréal, le prix moyen d'une maison, au début de 1991, était deux fois plus élevé à Toronto qu'à Montréal (222 000 $ et 110 500 $ respectivement).[5] Dans des villes comme Toronto, où la demande de logements est forte, le

---

[5] Housing Sales Continue Plunge, The Globe and Mail (Toronto), 20 février 1991.

problème fondamental réside dans la pénurie de terrains et de logements. Le gouvernement fédéral a donc libéré des terres qui lui appartenaient dans la région torontoise, pouvant loger entre 16 000 et 18 000 personnes de revenus divers; d'autres terres excédentaires pourraient être libérées dans des marchés où la demande excède l'offre. Plusieurs gouvernements provinciaux et administrations municipales ont emboîté le pas au gouvernement fédéral. Entre-temps, tous les paliers du gouvernement examinent d'autres facteurs gênant l'offre de logements sur de tels marchés. Il faudrait notamment rationaliser les processus d'approbation, éliminer la planification et les règlements de construction superflus, ou les frais inutiles, qui pourraient brider la construction plus intensive, par les secteurs privé et sans but lucratif, de logements à prix abordable.

16. Environ 62 p. 100 de tous les logements au Canada sont occupés par leur propriétaire. Bien que ce pourcentage n'ait pas changé depuis plusieurs années, il était beaucoup plus élevé durant les précédentes décennies; la SCHL examine présentement diverses options qui faciliteraient l'accession à la propriété. En ce moment, par exemple, les acheteurs d'une maison doivent faire un versement initial représentant au moins 10 p. 100 de la valeur de la propriété pour être admissibles à l'assurance hypothécaire. Si cet acompte était réduit de 5 p. 100, on estime que 200 000 ménages de plus, au Canada, pourraient être propriétaires.

17. Règle générale, le lien entre l'état du marché du logement et la conjoncture économique demeure très fort. Ce qui a amené certains, surtout dans l'industrie du développement de l'habitation, à prôner des changements dans les politiques fiscales et monétaires qui auraient pour effet de stabiliser davantage le marché du logement d'une année à l'autre. Vu sous un angle différent, cependant, il peut sembler difficile et non souhaitable d'isoler un secteur aussi important que le logement du reste de l'économie.

18. Le centre canadien du partenariat au sein des secteurs public et privé a été établi en 1991 dans le but de promouvoir et faciliter la construction de logements à prix abordable, de même que l'échange d'information, via l'établissement de partenariats mettant en présence un vaste éventail d'intervenants, dont les groupes communautaires. Cette initiative est issue en partie de la première conférence canadienne sur le financement du logement, qui a eu lieu à Toronto en 1990. L'événement avait réuni environ 150 experts canadiens et étrangers représentant le monde des affaires, les institutions financières, du milieu universitaire, les organisations philanthropiques et non gouvernementales, le gouvernement et l'industrie; ils se sont penchés sur les façons de rendre le logement au Canada plus abordable et accessible dans les années 90.

19. Puisque pour des raisons démographiques et d'autres encore, le nombre de nouveaux logements mis en chantier a des chances de diminuer d'une année à l'autre, comparativement aux précédentes décennies, le Canada accordera probablement plus d'attention au cours des années 90 à l'entretien et à la rénovation du parc résidentiel. La proportion de ménages estimant que leur logement nécessite d'importantes réparations n'a pas changé depuis dix ans; elle demeure à 10 p. 100 (soit environ un million de logements). Les rajouts et les améliorations ont constitué, pendant cette période, le gros des dépenses consacrées à la rénovation; les réparations ne représentant que 25 p. 100. Bien que les sommes dépensées pour la rénovation et la construction de nouveaux logements soient à peu près égales, il semble probable que beaucoup de propriétaires logeurs et de propriétaires fonciers ferment les yeux sur les réparations ou les améliorations que nécessitent leur logement, ou qu'ils n'en soient pas conscients. Il semble aussi que la capacité de l'industrie de la rénovation soit bien inférieure à celle dont on aura besoin dans la décennie à venir, et au-delà.

Logement social, besoins impératifs et prix abordable

20. La question du prix du logement devient d'autant plus critique que 38 p. 100 des ménages habitent des logements locatifs. Au cours des 30 dernières années, on a vu un nombre croissant de gens, qui en avaient les moyens, devenir propriétaires de leur logement.

21. Le rapport du Canada à la douzième session de la Commission des Nations unies sur les établissements humains, en 1989, indique que les problèmes du logement se classent dans trois catégories importantes : espace insuffisant, prix abordable et logement non convenable. La question du prix demeure le problème numéro un; la proportion de logements surpeuplés et de qualité inférieure a beaucoup diminué durant les vingt dernières années.

22. Le déclin indiscutable du nombre de logements non convenables et surpeuplés, et le problème du prix abordable qui perdure sont attribuables aux ménages qu'on qualifie avoir des "besoins impérieux" en termes de logement. La définition de ces besoins englobe un espace suffisant, une structure adéquate et les moyens qu'a le ménage de se payer un logement.

MÉNAGES AVEC BESOINS IMPÉRIEUX DE LOGEMENT

Un ménage a des besoins impérieux de logement quand celui qu'il habite est surpeuplé, non convenable ou trop dispendieux, et quand il n'a pas les moyens de se payer un logement plus spacieux et convenable sur le marché local, sans pour cela consacrer 30 p. 100 ou plus de son revenu au logement sur le marché privé.

---

23. Les trois éléments de la définition sont normatifs de par leur nature, et évoluent par conséquent puisque les normes et les attentes au Canada changent avec le temps. On a modifié par exemple la définition de "surpeuplement" dans les années 80; on considérait auparavant qu'un logement était surpeuplé s'il y avait "plus d'une personne par pièce". Les critères de la nouvelle définition permettent maintenant d'identifier le nombre de chambres requises pour les parents, les enfants et d'autres membres du ménage. De façon semblable, on considère maintenant qu'une structure est inadéquate si elle requière des réparations majeures ou ne dispose pas des installations de base. L'ancienne définition ne tenait compte que des installations de la plomberie. Quant au prix du logement, on estime aujourd'hui qu'il est inabordable quand un ménage doit y consacrer 30 p. 100 ou plus de son revenu.

24. En se basant sur cette approche tridimensionnelle, on dispose des données pour évaluer les besoins impérieux de logement dans le cas de 97 p. 100 des ménages habitant des logements offerts par le secteur privé au Canada. En 1988, alors que le Canada comptait plus de 9 000 000 de ménages, la situation se résume ainsi :6

- environ 238 000 ménages vivent dans des logements trop petits (norme du surpeuplement), et n'ont pas les moyens de se payer un logement de taille et de qualité convenables;

- 251 000 ménages habitent des logements non convenables et n'ont pas les revenus nécessaires pour s'offrir un logement de taille et de qualité convenables;

- 1 056 000 ménages dépensent plus de 30 p. 100 de leurs revenus pour payer leur logement et n'ont pas les moyens de s'en offrir un de taille et de qualité convenables;

---

6 Société d'hypothèques et de logement, Modèle du ménage ayant des besoins impérieux de logement, Ottawa, septembre 1990.

- règle générale (comme certains ménages sont classés dans plus d'une catégorie), 1 260 000 ménages au Canada habitent dans des logements surpeuplés, non convenables ou trop dispendieux, et n'ont pas les moyens d'améliorer leur situation sans pour cela dépenser 30 p. 100 ou plus de leurs revenus à cette fin.

25. Ce sont ces 1,26 million de ménages ou 14 p. 100 de l'ensemble des ménages qu'on qualifie avoir des besoins impérieux de logement. En 1988, ils représentaient un ménage sur sept. Environ 70 p. 100 d'entre eux vivaient dans des logements locatifs; le reste étaient propriétaires. Voici d'autres caractéristiques pertinentes de ce groupe :

- les ménages composés de gens âgés étaient deux fois plus susceptibles d'appartenir au groupe ayant des besoins impérieux de logement comparativement aux ménages plus jeunes; c'était le cas d'un ménage sur cinq composés de gens âgés;

- les ménages monoparentaux étaient six fois plus susceptibles d'appartenir au groupe ayant des besoins impérieux de logement comparativement aux ménages avec deux parents; c'était le cas d'un ménage monoparental sur trois;

- les ménages vivant dans des logements locatifs étaient quatre fois plus susceptibles d'appartenir au groupe ayant des besoins impérieux de logement comparativement aux propriétaires; c'était le cas d'un ménage sur quatre pour les locataires, comparativement à un ménage sur 16 pour les propriétaires.

La vaste majorité des familles monoparentales appartenant au groupe ayant des besoins impérieux de logement sont dirigées par des femmes, et d'autres preuves suggèrent que ce sont les femmes qui dominent la demande de logements à prix moyen. En 1986, plus de la moitié des ménages dirigés par une femme étaient locataires, par rapport à un tiers des ménages dont le chef était un homme. Le revenu moyen des familles monoparentales était moins élevé quand le chef était une femme plutôt qu'un homme; et les femmes avaient tendance à consacrer une plus grande part de leur salaire au coût du logement comparativement aux hommes.

26. Les données sur les ménages ayant des besoins impérieux de logement ne fournissent pas d'information sur les personnes qui sont sans abri ou qui habitant des logements collectifs. Bien que 1987, l'Année internationale du logement pour les sans abri, ait permis d'attirer l'attention sur le problème des sans abri au Canada, on a eu des difficultés à cerner l'ampleur et la nature du problème. Des plans ont été établis pour colliger des données sur certains aspects de la population des sans abri, dans les grandes villes du Canada en 1991; on planifie d'autres projets de recherche en vue de déterminer les raisons de ce phénomène et les caractéristiques des sans abri.

27. En 1985, une révision en profondeur des programmes de logement fédéraux a été entreprise. On a constaté que les programmes de logement sociaux, par le passé, n'avaient pas été bien ciblés. Résultat : moins de 40 p. 100 des gens qui recevaient de l'aide chaque année appartenaient au groupe ayant des besoins impérieux de logement. Seulement 2 p. 100 de ceux qui avaient toujours besoin d'aide en termes de logement social pouvait bénéficier d'une subvention. Aussi, la révision a dégagé la possibilité de concerter les efforts du gouvernement fédéral et de ses homologues provinciaux en matière de logement pour assurer une plus grande rentabilité des programmes.

28. En 1986, tous les programmes de logement social fédéraux et fédéraux-provinciaux à frais partagés ont été révisés de façon à venir en aide à un groupe cible seulement, celui ayant des besoins impérieux de logement. Le nombre de ménages dans le besoin, qui ont obtenu une aide financière chaque année, par l'entremise de nouveaux engagements financiers, a beaucoup augmenté; il est passé de 30 000 en 1986, à plus de 50 000 à la fin de 1988. Au total, plus de 600 000 ménages bénéficient maintenant d'une aide continue.

Accords intergouvernementaux

Accords fédéraux-provinciaux : le gouvernement du Canada et celui de toutes les provinces, sauf l'Île-du-Prince-Édouard, ont signé des ententes globales sur le logement social qui permettent à chacune des parties de partager les coûts inhérents à tout programme de logement social ou initiative qu'elles voudraient mettre en oeuvre conjointement. Les ententes signées établissent le cadre de travail dans lequel les programmes peuvent être planifiés, élaborés, mis en oeuvre, gérés et financés conjointement. Ces programmes ont un but commun, celui de venir en aide aux ménages dans le besoin de façon à ce qu'ils puissent obtenir un logement à prix abordable, de

taille et de qualité convenables. Le gouvernement du Canada a également signé des accords de mise en oeuvre avec chacune des provinces, précisant les modalités administratives aux fins de la gestion des programmes.

Accords entre les provinces et les municipalités : les provinces et certaines administrations municipales ont signé des accords ayant trait au logement. L'accord sur le prix abordable des logements, conclu entre la province de l'Ontario et la municipalité d'Ottawa illustre la coopération de ces deux paliers de gouvernement. L'accord poursuit trois principaux objectifs, soit :

- utiliser de façon plus efficace le parc résidentiel existant, les terrains et immeubles vacants ou sous-exploités;

- accroître l'offre de logements à prix abordable;

- identifier comme étant des "logements à prix abordable" 25 p. 100 des logements dans le cadre des grands projets de construction résidentielle.

Parmi les contributions provinciales en vertu de cet accord, mentionnons l'appui à la viabilisation d'importants ensembles résidentiels, l'exploitation de propriétés provinciales sous-utilisées, et une aide accrue par l'entremise de programmes particuliers du ministère du Logement. Quant à la municipalité d'Ottawa, elle a encouragé la construction de logements à prix abordable via le processus d'aménagement municipal, a réduit les coûts de développement grâce à une réforme réglementaire, l'investissement de capitaux visant l'acquisition de terrains et la construction de logements, et aidé les promoteurs immobiliers pour les logements sans but lucratif et coopératifs en adoptant un programme approprié et en mettant des terrains à leur disposition.

---

29. Le supplément de loyer, une approche du logement social, implique moins de coûts à long terme que la construction de nouveaux logements. Un supplément équivaut à la différence entre le loyer du marché et le prix du loyer qu'un ménage dans le besoin a les moyens de payer. Cette option peut convenir tout particulièrement dans le cas où le prix seulement pose un problème (pour des ménages occupant un logement locatif de taille et de qualité convenables). Depuis 1985, le recours au supplément de loyer est de plus en plus fréquent, mais la quantité limitée de logements locatifs convenables sur certains marchés constitue un obstacle à une plus vaste application du

programme. L'allocation-logement ressemble au supplément de loyer - le programme n'existe pas dans toutes les provinces - en ce que les subventions accordées sont comparables, bien qu'elles ne se limitent pas à un type de logement particulier. Les bénéficiaires peuvent louer un logement où bon leur semble et utiliser l'allocation pour réduire le prix du loyer.

30. L'aide financière accordée par le gouvernement fédéral au chapitre du logement social est répartie entre quatre principaux programmes :

Programme de logement sans but lucratif : offre de subventions aux ensembles de logements locatifs sans but lucratif, selon une échelle des loyers proportionnés au revenu, à l'intention des ménages dans le besoin. En 1990, le programme représentait 60 p. 100 des activités du gouvernement fédéral en matière de logement social; 9 228 logements additionnels ont pu en bénéficier. Les organisations communautaires sans but lucratif jouent un rôle important dans l'élaboration de propositions et la gestion des ensembles, par l'entremise d'ententes avec le gouvernement.

Programme de supplément de loyer : offre de suppléments aux ensembles de logements du marché qui louent leurs logements aux ménages dans le besoin, et jusqu'à la moitié des ensembles de logements coopératifs mis sur pied par le gouvernement fédéral. En 1990, le programme représentait 14 p. 100 des activités de l'administration fédérale en matière de logement social; près de 2 140 nouveaux ménages ont pu en bénéficier.

Aide au logement pour les ruraux et les autochtones dans les régions urbaines et rurales : les diverses formes d'aide offerte dans le cadre de ce programme représentent 26 p. 100 des activités du gouvernement fédéral en matière de logement social; près de 4 082 logements additionnels ont bénéficié du programme en 1990.

Programmes de rénovations : ces programmes s'adressent maintenant aux gens qui font partie du groupe ayant des besoins impérieux de logement. Au total, 26 688 ménages ont bénéficié de l'aide accordée en 1990.

Il faudrait souligner que les programmes de logement sans but lucratif et de supplément de loyer, entre autres, ont eu des incidences importantes sur le logement pour les femmes. Le nombre de familles monoparentales dirigées par des femmes, qui habitent un logement social, est assez élevé comparativement aux logements du secteur privé. De plus, les femmes plus âgées vivant seules ont tendance à former une large proportion des gens admissibles à la plupart des programmes de logement social.

31. En 1991, la SCHL a annoncé sa participation à la construction de logements de deuxième urgence pour les victimes de violence familiale, dont la plupart sont des femmes. L'initiative, baptisée Next Step, complète un programme mis en oeuvre il y a plusieurs années, Opération refuge, qui offrait un hébergement d'urgence à la même clientèle.

Logement coopératif

32. Bien qu'il soit pratique d'associer les logements du marché, qui appartiennent au secteur privé, et les logements sociaux, propriété des secteurs public ou sans but lucratif, à deux champs d'activité relativement distincts, il existe une solution de rechange pour ceux qui cherchent la sécurité d'occupation et désirent prendre part aux décisions touchant la gestion de leur logement. Les logements coopératifs ont été créés pour cela, et ils existent depuis longtemps au Canada.

Caractéristiques du logement coopératif

Le logement coopératif est une troisième forme d'occupation, après le logement locatif et l'accession à la propriété. En voici les caractéristiques principales.

- le logement appartient à la coopérative, qui en assume la gestion. Les décisions la concernant sont prises, de façon démocratique, par les gens qui y habitent. En général, chaque adulte vivant au sein de la coopérative est un membre, et il a un vote; il collabore à ce titre au contrôle et à la gestion de la coop.

- la gestion collective permet aux membres de superviser les coûts de fonctionnement des logements. Les frais mensuels augmentent seulement si ces coûts augmentent, comme aucune marge de profits n'est incluse dans les frais mensuels.

- les membres bénéficient d'une sécurité d'occupation en ce sens qu'ils peuvent demeurer dans leur logement aussi longtemps qu'ils le désirent à condition qu'ils remplissent leurs obligations de base.

- les coopératives de logements sans but lucratif n'autorisent pas la vente de logements individuels ou des droits d'occupation. Advient la dissolution d'une coopérative, son actif net est remis à un organisme philanthropique ou sans but lucratif.

---

33. Les coopératives ont tendance à être des communautés de revenus variés, attirant beaucoup de résidents qui ont peu de choix sur le marché du logement, par exemple les familles monoparentales, les gens âgés et les célibataires dont les revenus sont peu élevés, les nouveaux immigrants et les personnes à mobilité réduite. Le gouvernement accorde un supplément à ceux qui n'ont pas les moyens de payer le prix des loyers sur le marché. Pour bénéficier de cette aide du gouvernement, une coopérative doit offrir un nombre minimum de ses logements à des ménages ayant des besoins impératifs de logement. En 1986, un autre programme est venu s'ajouter au Programme fédéral de logement social, celui des prêts hypothécaires indexés (PHI). Outre de réduire les coûts de subventions durant la vie de l'ensemble de logements, le programme assure en quelque sorte que les frais mensuels perçus auprès des membres n'augmentent pas plus vite que le taux d'inflation. Voilà une technique financière innovatrice par voie de laquelle on offre des logements à prix abordable, à un coût minimal pour le gouvernement.

34. Le PHI prévoit le versement de prêts de 35 ans, à un taux d'intérêt qui existerait en l'absence d'inflation. Le prêteur est dédommagé pour tout changement dans le pouvoir d'achat, via un ajustement annuel du taux d'intérêt consenti pour le prêt, selon la fluctuation de l'indice des prix à la consommation (IPC). L'emprunteur, d'autre part, bénéficie d'un facteur "d'atténuation" dans le remboursement de son hypothèque. Par exemple, quand arrive la date du prêt, chaque année, les paiements hypothécaires augmentent ou diminuent proportionnellement à toute hausse ou baisse de l'IPC, moins un facteur "d'atténuation" équivalant à 2. En d'autres mots, les paiements hypothécaires changent selon le facteur d'inflation moins deux points de pourcentage. En utilisant ce type de prêt indexé dans un climat inflationniste, les paiements hypothécaires nominals sont peu élevés au départ et augmentent avec le temps. En période de déflation, les paiements nominaux diminueraient avec le temps.

35. Le logement coopératif contribue beaucoup à résoudre le problème du logement pour les femmes. De même que pour le logement social, le nombre de familles monoparentales, dont le chef est une femme, qui habitent des logements coopératifs est élevé comparativement au marché privé. Cependant, en plus de se loger à prix abordable, les femmes trouvent un soutien dans le logement coopératif et une chance de parfaire des aptitudes et d'acquérir une confiance en soi grâce à la gestion collective.

LE LOGEMENT AU CANADA ET LES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS - CONTEXTE GÉNÉRAL

Aide au logement : le contexte socio-économique

36. De toute évidence, comme dans d'autres pays, le logement au Canada ne peut être isolé du plus vaste contexte socio-économique. Règle générale, il n'y a pas de pénurie de logements au pays; ils sont par ailleurs d'excellente qualité bien qu'il faille accorder plus d'attention à l'entretien et à la rénovation du parc résidentiel existant. Ce qui n'était pas aussi pressant au cours des décennies précédentes. Des signes indiquent cependant que l'achat d'une maison devient plus difficile dans certaines régions du pays, parce que le prix des maisons a augmenté plus rapidement que les revenus. De même est-il plus difficile d'obtenir un logement locatif dans certaines régions; les investisseurs du secteur privé étant peu motivés à construire des logements additionnels, à prix abordable, sur le marché locatif.

37. De façon semblable, l'aide financière dont a besoin 14 p. 100 des ménages environ pour subvenir à leurs besoins de logement est limitée en raison des difficultés économiques. En ce moment, 92 p. 100 du budget de dépenses annuelles au chapitre du logement social reflète des engagements pris au cours des années précédentes.

38. Comme la caractéristique dominante des gens ayant des besoins impérieux de logement est leur incapacité à payer le prix d'un logement convenable, il s'ensuit que les améliorations apportées au parc résidentiel existant ne suffiront probablement pas, à elles seules, à répondre à tous les besoins de logement. La rénovation et l'adaptation du parc résidentiel actuel, ainsi que la réforme des règlements demeurent des mesures importantes, mais l'amélioration des conditions économiques aurait encore plus d'impact. Le déclin du taux de chômage et l'augmentation des revenus réels auraient tendance à réduire le nombre de personnes qui, en ce moment, n'ont pas les moyens de se payer un logement convenable.

39. Ces facteurs sociaux influant sur la taille du groupe ayant des besoins impérieux en matière de logement nous rappellent que ces ménages sont souvent désavantagés à d'autres niveaux en raison de problèmes tels que le manque d'éducation et d'aptitudes pour obtenir un emploi, l'analphabétisme et la mauvaise santé. Comme ces gens doivent souvent surmonter de nombreuses difficultés au plan social, il faut des approches plus vastes, impliquant la coopération des secteurs de la santé, des services sociaux, des loisirs et des organismes culturels avec les organismes responsables du logement.

Indicateurs du logement

40. Lors de sa douzième session, la Commission des Nations unies sur les établissements humains a demandé au directeur du comité exécutif de préparer un guide sur la supervision des stratégies nationales en matière de logement. Ce qui a donné lieu à la production du document intitulé Monitoring Guidelines for National Shelter Strategies (document HS/C/13/4, 15 décembre 1990) contenant 14 indicateurs du logement.

Voici de brefs commentaires sur chacun d'entre eux, examinés sous l'angle des récentes initiatives du Canada dans le dossier du logement.

Indicateur 1 - engagement politique envers le logement

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont pris des engagements au chapitre du logement, qu'ils ont formalisé par la voie de la législation; des ententes intergouvernementales ont été conclues et suscitent des autorisations budgétaires chaque année. (paragraphes 2, 3 et 28).

Indicateur 2 - politiques en matière de développement durable

Le Plan vert du Canada a été rendu public en 1990 par le gouvernement fédéral (paragraphe 44). Les organismes des gouvernements fédéral et provinciaux de même que les administrations municipales ont adopté des politiques obéissant aux principes du développement durable.

Indicateur 3 - stratégies macro-économiques

La coopération et la coordination ont été établies entre le secteur du logement et les autres secteurs de l'économie et cela, dans plusieurs domaines clés. Par exemple, le Fonds de garantie des titres hypothécaires, mis sur pied par le gouvernement fédéral, a créé une nouvelle source concurrentielle de financement pour le logement.

Indicateur 4 - liens entre les objectifs concernant le logement et la gestion des établissements humains

Les principaux liens sont assurés par les politiques provinciales afférentes à l'utilisation des terres, à l'aménagement et au logement. Le gouvernement fédéral appuie plusieurs organisations assurant la coordination entre le secteur du logement et la gestion des établissements humains (paragraphes 46 et 47). Des comités tripartites ont été créés récemment dans plusieurs grands centres urbains; leur mandat étant d'examiner et de coordonner les objectifs du logement et les questions relatives à la gestion des établissements humains (paragraphe 48).

Indicateur 5 - identification des besoins et des ressources

On effectue régulièrement des enquêtes à l'échelle nationale. La dernière enquête détaillée portant sur les besoins de logement a été réalisée en 1988 (paragraphe 24). On s'emploie actuellement à intégrer les conclusions de cette enquête aux stratégies en matière de logement. Les comités fédéraux-provinciaux en charge de la supervision et de la planification se servent des données recueillies pour répartir les ressources destinées à répondre aux besoins de logement. On prévoit effectuer d'autres enquêtes sur les besoins des sans-abri et des personnes ayant un handicap.

Indicateur 6 - participation et représentation

Un certain nombre de tribunes ont été créées pour faciliter la participation des organisations communautaires et non gouvernementales que la planification, l'évaluation et l'application des programmes intéressent. Dans certains cas, le gouvernement fédéral offre une aide financière pour s'assurer la participation et la représentation des parties concernées. On applique de vastes processus de consultation publique en vue d'établir des politiques et de définir l'orientation des programmes.

Indicateur 7 - coordination des institutions

Les mécanismes favorisant la coordination fédérale-provinciale sont en place; mentionnons les comités de planification et de supervision et les comités tripartites, qui impliquent également la participation des groupes autochtones. Des comités représentant les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que les administrations municipales ont été créés dans certains centres urbains aux fins d'une meilleure coordination. De même, le Comité national de recherche sur le logement, incluant les provinces et les territoires, a été mis sur pied.

Indicateur 8 - perfectionnement des ressources humaines

On accorde une aide aux groupes sans but lucratif et au peuple autochtone afin qu'ils puissent étendre leurs rôle et connaissances dans le domaine du logement. Le gouvernement fédéral cautionne également la recherche et le développement dans ce domaine. De vastes programmes de formation et de perfectionnement, financés par les provinces et le gouvernement fédéral, sont offerts au personnel des Ressources humaines. Un programme de démonstration, fondé sur l'approche d'autoconstruction dans les régions rurales, est appliqué depuis plusieurs années.

Indicateur 9 - gestion des terres

Le système de gestion des terres actuel est formalisé et hautement structuré. On a libéré récemment des terres appartenant au gouvernement fédéral dans quelques communautés, dans le but d'y construire des logements, de suppléer à la pénurie de logements et de résoudre les problèmes afférents à leur prix (paragraphe 15). On procède en ce moment à une réforme réglementaire à l'échelon local (paragraphe 48).

Indicateur 10 - gestion de l'infrastructure

En général, la plupart des régions sont bien servies. Le financement de l'entretien, des améliorations et du remplacement de l'infrastructure existante est un point contesté dans certaines localités (paragraphes 49 et 50). L'infrastructure en place dans certaines régions rurales et éloignées nécessite soit une expansion, soit des améliorations.

Indicateur 11 - financement du logement

Le gouvernement fédéral continue de financer les programmes des titres hypothécaires et d'assurance prêt (paragraphes 13 et 14). On règle avec précision en ce moment certaines lois afin de faciliter l'introduction de nouveaux produits hypothécaires. Le gouvernement fédéral a mis sur pied récemment un centre de partenariat dans le but de promouvoir de nouvelles approches à ce chapitre (paragraphe 18).

Indicateur 12 - matériaux de construction et technologie

Le gouvernement fédéral continue d'appuyer la recherche et le développement dans le domaine du logement. Des liens favorisant la coopération et la coordination ont été établis entre celui-ci et l'industrie du secteur privé, d'autres paliers du gouvernement, des organisations professionnelles et non gouvernementales (paragraphe 46).

Indicateur 13 - ciblage des subventions

Depuis 1986, les subventions accordées par le gouvernement fédéral au titre du logement s'adressent aux ménages les plus dans le besoin. On a recíblé les programmes au cours des dernières années (paragraphes 27 et 28).

Indicateur 14 - évaluation du secteur du logement

Les gouvernements fédéral et provinciaux de même que les administrations municipales et le secteur privé évaluent régulièrement (chaque mois et chaque année) la performance du secteur du logement, en tant qu'élément de la performance globale de l'économie dans certains cas. De plus, on collige et évalue sur une base régulière des renseignements relatifs aux caractéristiques du logement et aux besoins de la population.

Les établissements humains : un élément du développement durable

41. Le développement durable requière la formation de liens entre les secteurs de l'environnement et les systèmes économique et social et cela, pour s'assurer que les générations futures puissent avoir une qualité de vie au moins équivalente à celle dont nous bénéficions aujourd'hui. Ce défi est surtout d'ordre urbain; il concerne la production de biens et services ayant des incidences sur l'économie et l'écologie, deux secteurs interdépendants, ainsi que l'administration à tous les paliers. C'est une situation qui s'applique tout particulièrement au Canada, où 77 p. 100 de la population vit dans les centres urbains.

42. On a pris conscience du défi, et plusieurs mesures visant à en analyser les répercussions et à trouver des solutions ont été appliquées. Au niveau municipal, par exemple, la Ville de Peterborough (Ontario) a publié récemment un document de travail traitant du développement durable et du plan d'aménagement officiel de la Ville. On y trouve des propositions détaillées sur des modifications à apporter au plan d'aménagement. Ces propositions ont été classées sous douze rubriques : élaboration d'un objectif enrichi pour le plan, principes du développement durable, aménagement urbain, effets de l'utilisation des terrains sur l'environnement, conservation des arbres, conservation du sol, gestion des cours d'eau, entretien et restauration des espaces naturels, gestion des eaux de pluie, intensification de l'aménagement urbain, transports, énergie et structure des bâtiments, et gestion des déchets solides et dangereux. Cette réaction en faveur du développement durable à l'échelon municipal découle des recommandations dégagées lors d'une tribune publique, qui a eu lieu en 1989. L'événement avait mené, entre autres, à la création d'un groupe de travail sur le développement durable dans la région de Peterborough. C'est sur le rapport du groupe de travail que sont basées les modifications suggérées au plan d'aménagement officiel de la Ville.

43. Le Projet canadien des communautés en santé, financé par Santé et Bien-être social Canada et coparrainé par la Fédération canadienne des municipalités, l'Institut canadien des urbanistes et l'Association canadienne de santé publique, concentre ses activités dans le même domaine. Le projet est fondé sur l'hypothèse voulant que nombre des problèmes de "santé" au Canada - la qualité de l'environnement, la population vieillissante, l'avenir du travail, la violence dans la famille (dans la société aussi) - seront bien mieux réglés par des politiques issues d'interventions publiques que par des initiatives du secteur traditionnel de la santé.

Des communautés en santé

Le Projet canadien des communautés en santé est un réseau national de villes et d'agglomérations qui ont reconnu que les conditions et ressources essentielles à la santé sont la paix, le logement, l'éducation, la nourriture et le revenu, un écosystème stable, des ressources durables, la justice sociale et l'équité (charte d'Ottawa pour la promotion de la santé, 1986).

Les villes membres du réseau reconnaissent que les municipalités détiennent une large part des responsabilités dans l'offre de ces "ressources indispensables à la santé", mais ils savent aussi que les municipalités ne peuvent, à elles seules, résoudre les problèmes de santé. Ainsi, chaque ville participante :

- adopte une résolution du Conseil indiquant son intention véritable de créer une communauté en santé;

- met sur pied un comité qui représente tous les services municipaux, les résidents de la communauté et les gens d'affaires;

- assigne au comité le mandat de dresser dans un premier temps le "bilan de santé" de la communauté, et de dégager dans un deuxième temps certaines priorités;

- demande au comité d'élaborer un programme qui intégrera les priorités dégagées (et inclura un mécanisme d'évaluation);

- donne au comité le pouvoir d'utiliser les ressources de ses membres et des services de la communauté dans le but de mettre en oeuvre le programme élaboré, en tenant compte du fait que la plupart de ces groupes consacrent déjà des fonds aux dossiers prioritaires, cependant, d'une manière fragmentée, non coordonnée et loin d'être efficace.

---

44. En 1990, le gouvernement fédéral a rendu public son Plan vert pour un environnement sain; l'initiative tient compte des préoccupations et des idées relatives au nettoyage et à la protection de l'environnement exprimées par les citoyens lors d'audiences publiques tenues partout au Canada. Le gouvernement avait créé auparavant la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) pour lui permettre d'unir ses efforts à ceux du secteur privé et des organisations non gouvernementales en vue du développement durable. Des groupes semblables ont été mis sur pied dans chacune des provinces et territoires, de même que dans diverses municipalités. Dans le cadre de leur plan de travail, la plupart sinon l'ensemble de ces tables rondes incluent des projets axés sur le passage à un environnement urbain obéissant davantage aux principes du développement durable. Par exemple, en 1990, la TRNEE, avec la coopération de la Fédération canadienne des municipalités, a distribué une brochure traitant du développement durable et des responsabilités municipales à cet égard dans toutes les municipalités urbaines. La brochure soulignait la valeur et les rôles éventuels d'une table ronde à l'échelon municipal, et suggérait des moyens pour en organiser une.

45. Pour s'acquitter de son mandat, celui d'élaborer une stratégie provinciale en matière de développement durable, la Table ronde de l'Ontario sur l'environnement et l'économie (TROEE) a formé un certain nombre de groupes de travail, dont un sur le développement urbain et le commerce. Ceux-ci devront rendre compte à la TROEE, avant la fin de l'année, des politiques et des pratiques en matière de développement durable déjà en place, des projets de démonstration prévus ou en voie de réalisation, d'autres mesures qui doivent être prises et des façons d'y arriver -- en précisant les cibles, les échéanciers et les principaux enjeux. Le rapport soumis doit se fonder sur les résultats de la recherche effectuée par le groupe de travail, ainsi que sur les consultations lors des réunions à "l'hôtel-de-ville".

Qu'est-ce que la TRNEE?

Relevant directement du Premier ministre, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie est une tribune indépendante composée de personnes influentes au sein du gouvernement, du monde des affaires, du milieu scientifique, du domaine de la stratégie politique ainsi que du secteur d'intérêt public. Contrairement à la plupart des autres institutions qui réunissent des gens ou des communautés d'affaires ayant des intérêts communs, la TRNEE regroupe des intérêts normalement opposés.

Cette diversité, jumelée aux connaissances et à l'engagement de l'effectif fournit à la TRNEE les éléments dont elle a besoin pour réaliser le mandat assigné par le Premier ministre au moment de sa formation : dégager et promouvoir des façons d'intégrer la prise de décisions touchant l'environnement et l'économie dans la société canadienne.

Partant du principe du développement durable, soit qu'on ne peut répondre aux besoins de l'heure au dépens des générations futures, la TRNEE est un agent catalyseur : elle provoque des changements et établit un consensus.

Recherche, données et échange d'information

46. Les divers paliers du gouvernement, le secteur privé et les organisations non gouvernementales colligent et échangent des données et de l'information sur le logement et les établissements humains au Canada depuis de nombreuses années. Plus récemment, on a déployé beaucoup d'énergie pour coordonner la collecte de données et rationaliser le processus d'échange; le but recherché étant d'accéder à cette information par des moyens électroniques et d'entreprendre des projets de recherche en commun. Le Comité national de recherche sur le logement, dont l'effectif représente des organismes provinciaux et fédéraux du secteur de l'habitation, l'industrie et les associations de consommateurs, illustre ce partenariat grandissant. Le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR) est un autre exemple. Ses activités sont financées par les gouvernement fédéral et provinciaux et sont dirigées par un conseil d'administration, qui se compose de représentants du gouvernement fédéral et des ministres adjoints aux Affaires municipales de chaque gouvernement provincial et territorial.

47. Le mandat du CIRUR, depuis sa formation en 1967, consiste à colliger et à diffuser de l'information portant sur des questions urbaines et régionales partout au Canada. En 1988, le conseil d'administration du Comité a convenu de la nécessité d'améliorer l'efficacité du CIRUR; la solution fut d'ajouter la recherche à son mandat traditionnel. Les thèmes des projets de recherche touchent au domaine des affaires municipales, qui inclue la structure de l'administration locale, le budget municipal, les questions d'ordre environnemental et l'aménagement communautaire. On procède en ce moment à l'examen des ébauches de rapports sur la délégation des responsabilités de l'aménagement, le dépeuplement de l'arrière-pays, l'administration municipale au Canada depuis 1975, et les caractéristiques des communautés où des initiatives visant l'expansion économique locale ont eu du succès. Un projet sur le développement durable et l'environnement urbain est en voie de réalisation. Ce programme de recherches est guidé par un représentant du gouvernement fédéral et de chaque gouvernement provincial. De plus en plus, la collaboration des responsables de la recherche à l'échelon municipal et au sein d'organismes municipaux est mise à profit dans le ciblage, la structuration et l'évaluation des projets de recherche.

Réforme légale et réglementaire

48. Les règlements et les processus d'approbation concernant la santé et la sécurité du public, dont beaucoup ont des incidences sur le logement et la gestion de l'utilisation des terrains, impliquent des conséquences d'une portée considérable sur le coût et le type de logement, les terrains et l'infrastructure. Les règlements désuets liés à la construction et à l'utilisation des lotissements bride l'innovation et le recours à des technologies nouvelles. Les procédures d'approbation très longues entraînent des délais excessifs. Pour répondre à ce genre de préoccupations, le gouvernement fédéral, par l'entremise de la SCHL, parraine le programme ACT - Abordabilité et choix toujours - créé dans le but de promouvoir une réforme réglementaire à l'échelon local. Le programme ACT est appliqué de concert avec la Fédération canadienne des municipalités, l'Association canadienne des constructeurs d'habitations et l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine. Le programme est en vigueur depuis deux ans maintenant; treize projets sont prévus ou en voie de réalisation. Six d'entre eux sont conçus pour mettre à l'essai des méthodes en vue de rationaliser les processus d'approbation; six autres contribuent à démontrer des techniques innovatrices en matière d'aménagement, de conception, de construction et de viabilisation; et une étude de cas documente la réforme réglementaire entreprise.

Financement de l'infrastructure municipale

49. Bien que l'infrastructure des municipalités au Canada soit relativement nouvelle, une grande partie datant de 1945, nombre de communautés commencent à se poser des questions sur l'à-propos des programmes d'entretien et de rénovation.

50. Les améliorations que nécessite cette infrastructure, de l'entretien routinier aux remplacements d'importance, ne sont pas difficiles à déterminer. Cependant, les opinions divergent beaucoup en ce qui concerne les méthodes et le financement inhérents à la résolution des "problèmes" d'infrastructure. Un des gros problèmes vient du fait que certaines municipalités, contrairement à d'autres, ont entretenu leur infrastructure en percevant des frais et des taxes foncières pour les services offerts.

LA DIMENSION INTERNATIONALE

51. On a beaucoup parlé, au cours des dernières années, de l'urbanisation et des défis auxquels font face les pays en développement en ce qui concerne le logement. Selon diverses sources, la population urbaine des pays en développement devrait passer de 1,4 milliard de personnes, le niveau actuel, à près de 2 milliards de personnes d'ici l'an 2000, et peut-être à 3,8 milliards d'ici l'an 2025. Dans ces pays, l'urbanisation représente aussi un défi de taille au plan du développement durable. La pauvreté, souvent à la source de la dégradation de l'environnement, est un phénomène de plus en plus associé aux régions urbaines, de même que les déchets et la pollution qu'engendrent la production et la consommation d'une large proportion de toutes les ressources naturelles.

52. L'Agence canadienne pour le développement international (ACDI) est consciente du fait qu'il lui faudra, dans l'élaboration de ses programmes appuyant les principes et les priorités du Programme d'aide publique au développement, tenir de plus en plus compte des régions urbaines dans nombre de pays en développement - si ce n'est qu'en raison de la pauvreté croissante dans les régions urbaines. De toute évidence, la nature et le caractère envahissant de l'urbanisation ainsi que les problèmes liés à la gestion de la population urbaine croissante sont tels qu'il est impossible de les régler de façon efficace dans le contexte des secteurs de développement traditionnels; il faut plutôt les replacer dans un cadre stratégique plus vaste.

Programme d'aide publique au développement
Principes et priorités

1. Accorder la priorité à la pauvreté : le programme canadien d'aide publique au développement a pour principal objet de venir en aide aux pays et aux gens les plus pauvres dans le monde.

2. Aider les gens à s'aider eux-mêmes : l'aide que le Canada apporte au développement vise à accroître la capacité des gens et des institutions, dans les pays en développement, à résoudre leurs propres problèmes, en harmonie avec l'environnement naturel.

3. Le développement demeure prioritaire au moment d'établir les objectifs du programme d'aide. Viennent ensuite des objectifs qui peuvent tenir compte d'autres buts de la politique étrangère.

4. Le partenariat est essentiel pour promouvoir et renforcer les liens existant entre les citoyens et les institutions du Canada et ceux du Tiers monde. 7

---

53. Néanmoins, il existe des problèmes qui, peu importe la stratégie globale, revêtent un caractère d'urgence, et d'autres qui permettent d'acquérir une expérience précieuse pour peu qu'on élabore une stratégie à long terme. Dans ce contexte, via son programme bilatéral, l'ACDI a donné son aval à un nombre important de projets de logements liés à des centres urbains; elle continue par ailleurs à donner suite aux propositions émises par les pays bénéficiant de son aide. Bien que la majorité d'entre elles aient mis l'accent sur l'infrastructure urbaine, notamment les sources d'approvisionnement d'eau et d'énergie, plusieurs ont traité de problèmes tels que la gestion des terres et la sécurité d'occupation. L'ACDI accorde aussi son aide, par l'entremise de son Programme des centres d'excellence, aux activités qui touchent directement le défi urbain et les principes de la Stratégie globale de logement (SGL). L'initiative la plus récente dans le cadre de ce programme est le versement d'une subvention de 5,8 millions de dollars au Centre des établissements humains, affilié à l'université de la Colombie-Britannique, pour souligner son plan de travail de cinq ans qui s'inspire largement des principes de la SGL. Le plan doit être mis en oeuvre en collaboration avec ses partenaires asiatique et canadien. Un consortium regroupant la Ville de Montréal et quatre de ses universités a été consacré centre d'excellence dans le domaine de l'urbanisation. Celui-ci possède un plan de travail, lié à des institutions en Amérique du Sud et en Afrique francophone, qui bénéficie d'une subvention de six millions de dollars. De plus, l'ACDI continue de financer le programme international de la Fédération canadienne des municipalités (FCM), de même que les initiatives afférentes au logement qui sont prises par des organisations professionnelles et non gouvernementales, tant au pays qu'à l'étranger. Le bureau d'information du Centre des Nations unies pour les établissements humains (Habitat), pour l'Amérique du Nord et les Antilles, est situé à Ottawa, et reçoit une aide financière du gouvernement fédéral par l'entremise de la SCHL.

---

7 Agence canadienne pour le développement international, Partageons notre avenir, Ottawa, 1987.

Partenariat au sein des administrations municipales

54. Le programme international de la FCM a été mis sur pied en 1986; il comprend aujourd'hui trois projets d'envergure financés par l'ACDI : le programme Municipal Professional Exchange, Afrique 2000 et le Projet des villes ouvertes de Chine. Les trois projets ont un but commun : accroître la capacité des municipalités à offrir, opérer et gérer des services municipaux. On y relève deux approches fondamentales - établir des liens entre les municipalités et créer un consortium d'experts - qui mettent respectivement à profit les aptitudes et l'expérience des dirigeants municipaux partout au Canada. La gamme des sujets traités dans le cadre de ces trois projets est vaste. La FCM n'a pas imposé beaucoup de restrictions en ce qui concerne les programmes axés sur la coopération municipale; les participants sont libres d'établir eux-mêmes leurs priorités. Dans le cas du consortium, par contre, la FCM a dû cerner davantage le champ du programme de façon à regrouper les compétences appropriées. La FCM veut s'assurer de plus en plus que les projets sélectionnés, et qui recevront son appui, contribuent à améliorer la qualité de vie et à promouvoir les principes du développement durable.

55. Les liens qui existent depuis maintenant six ans entre Toronto et San Paulo illustrent bien le type de coopération recherchée. Parmi les nombreux projets issus de l'accord entre les deux villes, et auxquels a collaboré davantage le secteur privé, figurent des initiatives aux plans du logement et de l'aménagement des terrains. Un élément d'importance pour la SGL est l'adoption, par la ville de Sao Paulo, des concepts torontois de "transfert de densité" et de "primes à la densité", qui a mené à la construction de 2 400 logements pour les habitants des bidonvilles. Cette entreprise fructueuse est devenue un catalyseur en ce qu'elle suscite un examen plus vaste des partenariats éventuels et des rôles des secteurs privé et public dans les villes. Des activités nouvelles sont planifiées; elles touchent les loisirs et les sans abri, la collaboration communautaire, l'entretien des travaux publics et la collecte des déchets (dont le recyclage et l'élimination). Dans le cadre du programme Afrique 2000, on encourage les gens et les groupes des communautés canadiennes et africaines à collaborer à l'échange de technologie et aux entreprises peu coûteuses, qu'il s'agisse de répondre aux besoins de base des bureaux, d'appuyer des projets communautaires ou d'accroître la capacité locale de gérer ses opérations et l'entretien.

Partenariat au sein des organisations non gouvernementales

56. Suite à la conférence canadienne sur le logement pour les sans abri, parrainée par la communauté des organisations non gouvernementales, qui a eu lieu à Ottawa en 1987, beaucoup de citoyens canadiens qui avaient fait la promotion au pays du logement à prix abordable, se sont rendus compte de l'ampleur des problèmes de logement auxquels fait face la population des pays en développement. Rooftops Canada, le programme d'envergure internationale de la Fédération de l'habitation coopérative du Canada (FHC), a contribué grandement à illustrer la dimension mondiale de la conférence. L'événement a donné lieu notamment à la création de la Fondation du logement pour les sans abri (FLSA); grâce à celle-ci, diverses organisations, que les questions du logement à prix abordable et d'aménagement au Canada intéressent fortement, ont entrepris d'établir des partenariats, qui appuient les projets de logements dans les pays en développement, au sein des organisations canadiennes d'habitation et d'urbanistes, des organisations canadiennes non gouvernementales internationales, des associations professionnelles, du milieu universitaire et du secteur privé. Les organisations membres de la FLSA sont l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, l'Institut canadien des urbanistes, la Fédération de l'habitation coopérative du Canada, Shelter Unlimited et Rooftops Canada.

57. La FLSA s'emploie principalement à favoriser la création de liens aux plans technique et organisationnel entre les organisations canadiennes et les organisations communautaires dans les pays en développement, et à informer les Canadiens des problèmes de logement dans ces pays ainsi que des solutions efficaces. Grâce à l'aide financière de l'ACDI et au soutien administratif de ses organisations collaboratrices, la FLSA a mis l'accent sur des initiatives conçues pour accroître la démonstration et le perfectionnement des aptitudes, deux composantes des projets de logement et des projets connexes. Par exemple, la collaboration de Rooftops Canada et de la Kariobangi Housing Cooperative au Kénya, a mené à l'offre d'un atelier sur la fabrication de briques et de tuiles, et à la construction de deux maisons de démonstration dans le district de la vallée de Mathare, au Nairobi. Avec l'aide du Save the Children Fund, à titre d'agent, la FLSA a offert à des réfugiés au Nicaragua une formation en menuiserie et en construction de maisons. En Jamaïque, la Fondation a permis à un groupe de femmes de se familiariser avec des techniques de construction perfectionnées; en Inde, la FLSA a uni ses efforts à ceux du Centre international MATCH afin de rénover les installations d'un centre d'hébergement pour femmes à Madras. D'autres entreprises du genre ont suscité la collaboration de l'Institut

canadien des urbanistes, du Development Workshop, du IYSH Trust (R.-U.), de Tijerel (Chili) et de Unnayan (Inde). Avec le soutien financier de la SCHL et de l'ACDI, la FLSA s'est jointe à Habitat International Coalition pour présider la conférence sur les droits au logement, qui a eu lieu à Ottawa en 1990; outre de produire un rapport sur l'événement, la Fondation a appuyé la participation des conférenciers principaux et de quelques pays en développement.

58. Rooftops Canada gère aussi un programme, dont les activités sont nombreuses et croissantes, conçu pour venir en aide aux ensembles de logements coopératifs et aux groupes sur l'autoconstruction au Botswana, au Kénya, au Zimbabwe, en Tanzanie, en Éthiopie, au Mozambique, en Ouganda, en Afrique du Sud, en Colombie, au Mexique, au Honduras, en Indonésie, en Jamaïque, au Chili et en Chine; Rooftops Canada joue un rôle de soutien dans le cadre des projets, offre des cours de formation et organise des visites d'échange parmi les représentants des coopératives canadiennes et de l'étranger. Par l'entremise de son réseau de coopératives au Canada et du réseau d'associations de la FLSA, Rooftops Canada dispose d'un précieux moyen de communication pour informer le public sur les projets de logements courants, les tendances et les problèmes afférents de même que sur l'information et les ressources disponibles. Ces activités s'inscrivent dans le cadre du programme international de l'Association de l'habitation coopérative du Canada et sont appuyées par l'ACDI et les bénévoles canadiens. Rooftops Canada a publié, avec le soutien financier de la SCHL, un guide des organisations canadiennes oeuvrant dans le domaine du logement au Canada et à l'étranger.

Partenariat au sein des associations professionnelles

59. Plusieurs autres organisations canadiennes, groupes installés au Canada et associations consacrent leurs efforts à la réalisation de projets de logements et de projets connexes. L'Association du Commonwealth pour les planificateurs, dont le secrétariat se trouve au Canada, tiendra une conférence internationale sur la Stratégie globale de logement, à Ottawa, en octobre 1991; le thème de la rencontre portera sur l'élaboration de stratégies habilitantes dans le domaine du logement. L'étendue de l'engagement des organisations canadiennes envers les projets d'envergure internationale est illustrée dans un rapport préparé en 1987 par l'Institut royal d'architecture du Canada (IRAC), avec l'aide financière de la SCHL. Un certain nombre des initiatives mentionnées dans le rapport sont appliquées sur une base continue. À preuve, la collaboration de l'IRAC et de Construyamos, une fédération nationale de groupes sur l'autoconstruction en Colombie, qui dure depuis maintenant huit ans. Cette entreprise, financée par l'ACDI, est conçue pour établir une fédération nationale de l'habitation capable de venir

en aide aux organisations communautaires, qui, en retour, peuvent influer sur le volume et la qualité de l'autoconstruction en Colombie. Les liens établis ont en outre servi à forger des partenariats au sein de groupes non gouvernementaux locaux, des fabricants de matériaux de construction et d'une variété d'associations professionnelles en Colombie.

Appui à la recherche, au développement et transfert d'information

60. Le Centre canadien de recherches pour le développement international (CRDI) finance depuis de nombreuses années des projets de recherche sur le logement et les questions y ayant trait. En 1989, le CRDI a mis en oeuvre un programme de développement urbain dans le but d'appuyer la recherche dans les domaines de la conception, de l'application et de l'évaluation des programmes et politiques en matière de développement, surtout dans les milieux urbain et régional, de promouvoir une utilisation plus efficace et équitable des ressources, en vertu des principes du développement durable. Le programme repose sur le principe voulant que l'aménagement urbain et régional constitue un outil important par l'entremise duquel les stratégies nationales en matière de développement sont mises en oeuvre. La gestion de la croissance démographique dans les villes est un élément clé aux fins du développement durable; l'offre de logements et de services publics convenables est une condition sine qua non pour la santé et le bien-être social; de même que la participation des institutions locales et des communautés est essentielle au développement équitable.

61. Le CRDI appuie les projets de logement et les activités y ayant trait. Les diverses divisions du Centre s'occupent notamment des questions relatives aux terrains, aux finances, aux matériaux de construction et à la technologie, à l'industrie de la construction, à l'infrastructure, aux services communautaires, aux services publics et à la politique en matière de logement. Résultat : un réseau interne responsable de la recherche dans le domaine du logement et sur les questions connexes a été établi afin d'accroître l'efficacité et les répercussions des activités du Centre.

62. La Division des sciences de l'agriculture, de l'alimentation et de la nutrition du CRDI a entrepris des projets du secteur forestier liés au logement en Chine, au Sri Lanka, en Inde, au Chili, au Paraguay et au Brésil. La Division des sciences de la terre et du génie examine les applications de plusieurs matériaux de construction éventuels ou améliorés; mentionnons les sous-produits fibreux ou agro-industriels, le laitier de haut fourneau, les briques fabriquées à partir des déchets de bauxite, le quincha résistant aux séismes, les briques

de cendre volcanique, les briques de shale, les tuiles de fibres végétales, la bio-toiture et d'autres matériaux de toiture résistants. Les projets de la Division des sciences de la santé incluent un programme d'intervention communautaire éventuel, qui contribuerait à améliorer les quartiers insalubres, les collecteurs d'eau de pluie et les entrepôts dans les régions sujettes à la mousson. Quant à la Division des sciences sociales, elle a entrepris des projets de recherche dans des secteurs tels que le logement populaire et le développement communautaire, les sous-marchés du logement urbain non réglementés et les incidences des établissements de réfugiés, de même que les stratégies et les politiques plus vastes au chapitre du logement.

L'AVENIR ET LES BESOINS NAISSANTS

63. Il est clair, d'après l'examen des pages précédentes, que les objectifs établis pour la phase 1989-1991 de la Stratégie globale de logement - soit l'établissement de politiques et de stratégies nationales, et l'adoption de formules nouvelles par les institutions en place - s'appliquent particulièrement bien au contexte canadien, et que les politiques et formules nouvelles sont ou bien en place, ou bien à l'étape d'élaboration. De façon semblable, les principes de base de la Stratégie touchent de très près les besoins et les possibilités existant au Canada :

> adoption de politiques habilitantes permettant de mettre entièrement à profit les capacités et les ressources de tous les intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux et cela, par l'entremise de partenariats, de modalités régissant l'application des programmes et de tribunes favorisant l'échange d'information et la collaboration;
>
> le logement et le développement économique sont deux secteurs partenaires et interdépendants; il faut établir des politiques qui tiennent parfaitement compte des liens importants qui les unissent. Ainsi, les politiques nationales en matière de logement et d'économie doivent être en harmonie, et les besoins individuels de logement doivent être examinés dans un contexte macro-économique, si l'on veut répondre à tous.
>
> l'offre de logements et le développement urbain doivent être compatibles avec la gestion de l'environnement, effectuée selon les principes du développement durable;
>
> les femmes, qui gagnent un salaire, sont ménagères ou chefs de famille, ont un rôle crucial à jouer. Il faut reconnaître leurs besoins de logement et y répondre par l'entremise de stratégies visant à accroître l'accès à des logements et à des formules de financement convenables. Les femmes ont également un rôle important à jouer dans l'offre et l'administration des logements.

Au Canada, comme dans d'autres pays, la pertinence de ces principes ne fait aucun doute; ils ont en effet contribuer à identifier les problèmes et à les résoudre. Par exemple, les liens étroits entre l'offre de logements et le développement économique sont d'autant plus évidents en période de graves restrictions budgétaires; et le très grand nombre de familles monoparentales, dont le chef est une femme, ayant des besoins impérieux de logement nous rappelle vigoureusement le rôle des femmes dans le dossier du logement.

64. Quels sont les questions et les besoins principaux dont doivent tenir compte les nouvelles politiques élaborées et les formules décidées par les institutions au Canada, alors qu'on entame la seconde phase de la Stratégie globale de logement? Il semble qu'on puisse dégager certains faits de la situation décrite dans les sections précédentes.

(a) **Entretien et amélioration du marché du logement.** La plupart des Canadiens peuvent subvenir à leurs besoins de logement dans le cadre du marché, et le système de financement de l'habitation, en vigueur au Canada, est très comparable à ceux des pays possédant des structures économique et politique semblables. Néanmoins, non seulement faut-il de plus amples modifications, mais elles sont nécessaires pour faire face aux besoins de logement des divers segments de la population, besoins qui évoluent.

(b) **Efforts renforcés en vue de venir en aide à un nombre plus grand de ceux et celles ayant des besoins impérieux de logement.** Au cours des cinq dernières années, on a pu aider davantage de gens dans le besoin, malgré une réduction, entre autres, des ressources financières. Il semble qu'on imposera encore pendant cinq ans au moins certaines restrictions et cela, pour s'assurer que les nouveaux partenariats et approches établies, qui contribuent à l'offre de logements à prix abordable, viennent en aide à davantage de gens dans le besoin.

(c) **Reconnaissance du fait que le parc résidentiel actuel constitue une ressource précieuse pour répondre aux besoins de logement.** Aussi faut-il entretenir avec soin le parc résidentiel dont nous disposons en ce moment, et l'adapter aux besoins changeants en termes de logement.

(d) **Adoption de politiques et de formules qui placent le logement dans un vaste contexte socio-économique et environnemental.** Reconnaître que la caractéristique dominante du groupe ayant des besoins impérieux de logement est son incapacité de payer le prix d'un logement convenable a placé les questions économiques au coeur du débat sur le logement. De même, il est évident que les caractéristiques sociales (familles monoparentales, gens âgés, etc.) sont des facteurs cruciaux quand vient le temps d'établir quels groupes au sein de la population canadienne ont le plus de chances de trouver les logements convenables hors de prix. Pour nombre de personnes faisant partie de ces groupes, la question du logement est un besoin parmi bien d'autres; une stratégie de logement doit donc s'inscrire dans une stratégie intégrée, où ces besoins seront ramenés au niveau du ménage. Il faut traiter aussi des questions du développement durable et de la qualité de vie.

(e) **Importance croissante des partenariats dans le dossier du logement.** L'expérience canadienne suggère qu'il est possible d'étendre et d'accroître les partenariats, de façon à y inclure des groupes de tous les segments de la société. Cependant, le succès d'un partenariat dépend de l'aptitude de ses membres à faire des compromis, à régler les conflits et à prendre des décisions. Car les décisions découlent en fin de compte du partenariat, pris dans son ensemble.